

01082



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS

PROGRAMA DE POSGRADO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

DESARROLLO POLITICO EN AMERICA LATINA:
AUTORITARISMO Y DEMOCRACIA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
DOCTOR EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS
P R E S E N T A:
FELIPE ALBERTO CAMPUZANO VOLPE

TUTOR: DR. IGANCIO SOSA

COTUTORES: DRA. MARIA ROSA PALAZON

DR. ABELARDO VILLEGAS (†)



CIUDAD UNIVERSITARIA MEXICO, D.F.

ABRIL 2005

m. 343398



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A la memoria de mis padres

A Clara Martha,
a quien le debo mucho más de lo que aquí puedo expresar

A Alberto y Ernesto

AGRADECIMIENTOS

En primer término, deseo agradecer el apoyo y la solidaridad del Dr. Ignacio Sosa, tutor de la tesis, por sus invaluable orientaciones y su inagotable paciencia. En el curso de los años, mientras mi trabajo avanzaba, se detenía y se reorganizaba, de su parte recibí siempre estímulo y aliento.

También debo agradecer especialmente el apoyo de la Dra. María Rosa Palazón, co-tutora del trabajo, cuyas lecturas y sugerencias fueron siempre importantes, y quien además me distinguió con su confianza y su amistad.

Debo reconocer además el esfuerzo y la generosidad de todos los miembros del jurado, del Dr. Enrique Camacho, el Dr. Horacio Crespo, la Dra. Aida Lerman, el Dr. Ricardo Pérez Montfort y la Dra. Raquel Sosa, quienes debieron leer mi trabajo y de quienes recibí comentarios alentadores y valiosas recomendaciones.

Deseo también expresar mi agradecimiento a la Mtra. Norma de los Ríos, Coordinadora del Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos, que me ofreció incondicionalmente su tiempo y su eficaz desempeño, facilitando todas las gestiones académicas correspondientes. Debo mencionar, a su vez, la disposición de Eric Camacho y Felipe Varela, quienes con gran amabilidad y eficiencia contribuyeron al seguimiento del proceso administrativo.

Por último, quiero reconocer el apoyo institucional que recibí de la Universidad Autónoma Metropolitana, de la que formo parte. Las autoridades de la División de Ciencias Sociales y Humanidades y del Departamento de Producción Económica, de la Unidad Xochimilco, me facilitaron diversas condiciones y estímulos que me permitieron cursar el programa de estudios y llevar a cabo el presente trabajo.

DESARROLLO POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA: AUTORITARISMO Y DEMOCRACIA

I N D I C E

| | |
|--|-----|
| INTRODUCCIÓN | I |
| | |
| CAPÍTULO I. MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA..... | 1 |
| 1.1 Los problemas de la modernización tardía..... | 2 |
| 1.2 El concepto de desarrollo político..... | 11 |
| 1.3 Antecedentes: América Latina entre 1880 y 1930..... | 17 |
| 1.4 Modernización política: la etapa populista..... | 25 |
| 1.5 Populismo clásico y populismo contemporáneo..... | 39 |
| | |
| CAPÍTULO II. EL AUTORITARISMO EN AMERICA LATINA | |
| 2.1 La sociedad pretoriana..... | 47 |
| 2.2 El Estado Burocrático Autoritario..... | 60 |
| 2.3 Autoritarismo, democracia y totalitarismo..... | 69 |
| 2.4 El autoritarismo como sistema político..... | 75 |
| | |
| CAPÍTULO III. LA TRADICION CORPORATIVISTA..... | 80 |
| 3.1 El corporativismo como doctrina política..... | 85 |
| 3.2 La Iglesia católica y la cuestión social..... | 90 |
| 3.3 Fascismo y corporativismo..... | 93 |
| 3.4 El retorno del corporativismo..... | 100 |
| 3.5 El corporativismo en América Latina..... | 115 |
| 3.6 El corporativismo como cultura política..... | 120 |
| 3.7 El caso mexicano..... | 124 |

| | |
|--|-----|
| CAPÍTULO IV. EL ANÁLISIS DE LA CULTURA POLÍTICA..... | 135 |
| 4.1 El espíritu del capitalismo y la modernización tardía..... | 139 |
| 4.2 Cultura cívica: micro política comparada..... | 143 |
| 4.3 Capital social y desarrollo económico..... | 149 |
| 4.4 Sistema de valores y cultura empresarial..... | 152 |
| 4.5 Procesos de aculturación..... | 155 |
| 4.6 La cultura política Iberoamericana..... | 159 |

CAPÍTULO V. DEMOCRACIA Y DESARROLLO POLÍTICO

| | |
|---|-----|
| 5.1 El ascenso de la democracia..... | 172 |
| 5.2 La tradición democrática..... | 180 |
| 5.3 La tradición liberal..... | 183 |
| 5.4 La tradición socialista..... | 191 |
| 5.5 Democracia directa y democracia representativa..... | 201 |
| 5.6 La crisis de la democracia..... | 206 |
| 5.7 Democracia y neoliberalismo..... | 213 |
| 5.8 Nueva democracia: retos y exigencias..... | 222 |

CAPÍTULO VI. TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA: CONCLUSIONES PROVISIONALES

| | |
|---|-----|
| 6.1 Las formas de la transición..... | 239 |
| 6.2 Condiciones de la transición: el punto de partida..... | 250 |
| 6.3 Los retos del porvenir inmediato..... | 257 |
| 6.4 Sociedad civil y cultura política: un reto adicional..... | 265 |
| 6.5 Algunas conclusiones provisionales..... | 272 |

| | |
|-------------------|-----|
| Bibliografía..... | 287 |
|-------------------|-----|

DESARROLLO POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA: AUTORITARISMO Y DEMOCRACIA

INTRODUCCIÓN

El propósito del presente trabajo es elaborar una interpretación de la historia reciente de América Latina, desde la perspectiva de la teoría del desarrollo político y el debate en torno a los temas del autoritarismo y la democracia. En una aproximación histórica general, se procura una contribución al entendimiento del proceso de modernización de los sistemas políticos, en particular, del periodo de transición democrática por la que atraviesan los países de la región en los últimos veinte años. La historia de la región se ha caracterizado por la inestabilidad y la anomalía en materia de modelos y prácticas políticas. Las condiciones de su desarrollo, sometido a una dependencia secular, han tenido como resultado una acentuada heterogeneidad social y una institucionalización deficiente. La ausencia de una estructura política consistente y eficaz, la debilidad de las clases empresariales, los fenómenos de pobreza y exclusión, el déficit de participación ciudadana y una cultura política heterogénea, son características comunes. En un marco jurídico formal de carácter republicano, liberal y democrático, la operación real de las instituciones correspondientes ha sido tradicionalmente débil. Entre revoluciones y revueltas, caudillos y golpes militares, en sociedades muchas veces marcadas por la desigualdad extrema, ante un proceso subordinado pero inevitable de modernización, los sistemas políticos latinoamericanos han adoptado formas mixtas y complejas, secuencias accidentadas y modalidades que escapan a las tipologías tradicionales. El propósito de la presente investigación consiste en identificar algunos de los elementos clave de esta historia y abordar los antecedentes del proceso actual de democratización.

En la segunda mitad del siglo XX, la historia política de América Latina registra dos virajes acentuados. El primero, a mediados de los años sesenta, se

caracterizó por la reaparición y predominio de formas de autoritarismo militar, originadas en una sucesión de golpes de Estado, que se multiplicaron a lo largo de la región por más de una década. En 1960, nueve de los diez países sudamericanos tenían gobiernos democráticamente electos. Para 1973 sólo Colombia y Venezuela los conservaban. Brasil y Argentina, con los golpes militares de Castelo Branco (1964) y Onganía (1966) respectivamente, marcaron el camino que seguirían Perú y Bolivia (1968), Uruguay (1973), Chile (1973) y nuevamente Argentina (1976)¹. El golpe militar de 1963 en Ecuador representó un caso precursor, si bien con dimensiones más modestas. Las dictaduras emergentes, sin embargo, no siguieron el patrón clásico del caudillismo militar, sino que configuraron un nuevo tipo de régimen burocrático autoritario². Se establecieron regímenes dictatoriales y violentamente represivos, basados en una administración burocrática militar amplia y sistemática, que cancelaron el orden constitucional y el estado de derecho, ejerciendo el poder de manera discrecional. Se proyectó un modelo de gobierno militar eficiente y tecnocrático, con mayores pretensiones de legitimidad y capacidad de garantizar el orden y la seguridad nacional, ante el riesgo de situaciones insurreccionales y revolucionarias. Este fenómeno autoritario cobró proporciones regionales y representó una regresión política con enormes costos humanos y políticos. El proceso se produjo como resultado de un conjunto de condiciones externas y internas, por la politización general de la sociedad, la polarización del conflicto y el extremismo de las posiciones de derecha e izquierda, en el escenario de la Guerra Fría, y los intereses de la política exterior estadounidense, que no podía tolerar un nuevo

¹ Collier, D., "Introduction", en Collier, D. (Ed.), *The new authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, N.J., 1979, pp.3-16. Véase también Huntington, S.P., *La tercera ola: la democratización a finales del siglo xx*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1994, p.32; y Lowy, M. y E.Sader, "La militarización del Estado en América Latina", en *Cuadernos Políticos*, N°13, Julio Sept. 1977, México, D. F., pp. 58-75.

² En la interpretación de este fenómeno, destacan las contribuciones de Guillermo O'Donnell, particularmente en *Modernización y autoritarismo*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1972; véase también Stepan, A. "The new professionalism of internal warfare and military role expansion", en Stepan, A. (Ed.) *Authoritarian Brazil*, Yale University Press, New Haven, 1973, pp. 47-68.

desafío en lo que consideraba su área de influencia natural. Estas dictaduras desencadenaron un proceso de represión sin precedentes contra cualquier forma de oposición, atropellando los derechos humanos y las libertades políticas de millares de personas.

Veinte años después, al iniciarse la década de los ochenta, se produce el segundo viraje. Un amplio impulso por el fortalecimiento de las instituciones políticas y el respeto a los procedimientos democráticos. Para 1988, casi la totalidad de los países de América Latina y el Caribe habían logrado establecer regímenes cuya legitimidad electoral no estaba en duda. Primero Ecuador y Perú (1981), luego Bolivia (1982), Argentina (1983), Uruguay (1985), Brasil (1985) y Chile (1988); poco después, México (2000) y nuevamente Perú (2001) y Ecuador (2002)³. La mayoría de los países centroamericanos y del Caribe, experimentaron esta misma tendencia. En el caso de México, las elecciones de 1988 y 1994 fueron avances significativos, que se consolidaron el año 2000, cuando por primera vez en un periodo de más de 70 años, el partido oficial perdió las elecciones presidenciales. Aunque en el decenio de los noventa se han presentado fenómenos graves de inestabilidad, particularmente en Perú, Ecuador, Venezuela y Argentina, parecería que la transición democrática ha continuado su avance y se ha establecido como la tendencia dominante en el ámbito regional. El Índice de Democracia Electoral (IDE), calculado según criterios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha evolucionado consistentemente en toda la región, yendo de 0.27 en 1977, a 0.69 en 1985, a 0.86 en 1990, hasta alcanzar el 0.93 en 2002⁴.

Si bien el presente trabajo procura centrarse en el análisis del periodo más reciente, se hará necesariamente referencia a etapas anteriores, tanto en términos

³ Diamond, L. y M.F. Plattner (Comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1996, pp. IX-XXVI; Huntington, S.P. *La tercera ola*, ob.cit. pp. 33-34; y O'Donnell, G., "Introducción a los casos latinoamericanos", en O'Donnell, P.C. Schmitter y L. Whitehead (Comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 4 Vols., Ed. Paidós, Buenos Aires, 1988, Vol. 2. pp. 15-36.

⁴ *Informe sobre la democracia en América Latina*, PNUD, New York, 2004, II Sección, p. 75.

de antecedentes generales, como en mayor detalle, al abordar por ejemplo la génesis de los regímenes populistas y el modelo desarrollista. Por ello, para establecer un marco que puede ser útil para la exposición, conviene formular una periodización general. Ésta coincide con la propuesta de los estudios históricos más reconocidos⁵, si bien se destacan particularmente los fenómenos políticos y el proceso de su modernización:

- Etapa 1: 1880 – 1900

Periodo del liberalismo oligárquico. Integración a la economía mundial y consolidación del modelo agro-exportador. Proceso dominante: centralización del poder político.

- Etapa 2 : 1900 – 1930

Periodo de reforma política. Prosperidad económica general y modernización social. Desarrollo industrial incipiente y aparición de nuevos actores sociales. Proceso dominante: ampliación y encauzamiento la participación política.

- Etapa 3 : 1930 – 1960

Periodo de modernización política intensiva. Crisis económica mundial y cambio del modelo de desarrollo. Consolidación del proyecto de industrialización. Búsqueda de formas de organización y participación, ante la crisis del liberalismo. Proceso dominante: institucionalización el sistema político.

- Etapa 4 : 1960 – 1980

Periodo de crisis. Debilitamiento del modelo de desarrollo y polarización política extrema. Surgimiento del autoritarismo burocrático. Proceso dominante: dictadura militar y seguridad nacional.

⁵ Halperin Donghi, T., *Historia contemporánea de América Latina*, 13ª. edición, Alianza Editorial, Madrid, 1996; Skidmore E.T. y P.H. Smith, *Historia contemporánea de América Latina*, 4ª.ed., Ed. Grijalbo-Mondadori, Barcelona, 1996.

- Etapa 5 : 1980 – 2000

Periodo de democratización. Crisis final del modelo desarrollista y cambio en la economía mundial. Liberalización y caída de los regímenes autoritarios. Proceso dominante: transición y consolidación de la democracia.

Analizar las condiciones de los periodos más recientes y establecer un marco conceptual riguroso son los objetivos de la presente investigación. Para lograr la comprensión de la situación actual, se ha considerado indispensable profundizar en algunos antecedentes de la historia política latinoamericana, tales como el populismo y las tradiciones corporativas y autoritarias, características de la Etapa 3. El trabajo se orienta luego al análisis de la teoría de la democracia, su historia y sus principales componentes, para dilucidar con mayor precisión las disyuntivas y posibilidades abiertas a la transición actual de América Latina. De hecho, la diversidad entre los países del área es considerable, y por ello se hace indispensable un acotamiento. Las reflexiones que aquí se desarrollan tienen en consideración, principalmente, a aquellos países que tuvieron una modernización temprana, es decir, Argentina, México, Brasil, Chile y Uruguay. Por extensión y en algunos casos, pueden aplicarse también a Venezuela, Colombia y Perú, que iniciaron su desarrollo poco después⁶. En general, se procura un ejercicio comparativo, destacando las referencias a los casos nacionales, señalando los rasgos comunes y las particularidades.

Una de las preguntas que enfrentó la ciencia política latinoamericana en los años setenta fue explicar cómo los países más avanzados, luego de cuatro

⁶ Véanse las clasificaciones propuestas por Bambirra, V. *El capitalismo dependiente latinoamericano*, Ed. Siglo XXI, México, 1974, p. 24; Cavarozzi, M., "Modelos de desarrollo y participación política", en Kliksberg, B. y L. Tomassini (Comps.), *Capital social y cultura*, Banco Interamericano de Desarrollo-Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000, p. 198; Halperin Donghi, T., *Historia contemporánea de América Latina*, ob.cit., p. 367; y Skidmore, E.T. y P.H. Smith, *Historia contemporánea de América Latina*, ob. cit., p. 53.

décadas de intensa modernización social y habiendo logrado regímenes democráticos más o menos estables, recaían en las formas más brutales de la dictadura, que difícilmente podían considerarse un signo de desarrollo político. Esta paradoja apuntaba a la necesidad de analizar las insuficiencias del desarrollo económico y social, el predominio y la injerencia de los intereses externos y las condiciones internacionales, la debilidad de los sistemas jurídicos y políticos, la supervivencia de formas de organización y de pensamiento que hicieron posible la regresión autoritaria, que obstaculizaron el avance de las instituciones democráticas. No obstante, en América Latina, la asociación entre modernización y autoritarismo ha sido un hecho evidente desde mediados del siglo XIX. Distintos gobiernos dictatoriales impusieron proyectos modernizadores, a través de un Estado liberal oligárquico, autoritario y centralizado, basado en la exportación de materias primas y la apertura al capital extranjero. Las elites gobernantes, mayoritariamente liberales, combinaron el liberalismo clásico con la filosofía positivista, y reivindicaron la necesidad de la dictadura, para imponer el orden y el progreso, para sacar a las sociedades latinoamericanas de su atraso secular. Estas repúblicas oligárquicas adoptaron múltiples formas. En Uruguay, Brasil, Chile y Colombia, por ejemplo, las oligarquías tradicionales mantuvieron su dominio con mayor éxito, al tiempo que aceptaron y controlaron el proceso de modernización. En México, Argentina y Perú, por otra parte, los grupos dominantes se debilitaron con rapidez, produciéndose una transición más accidentada y conflictiva. Posteriormente, luego de las insurrecciones y las recomposiciones políticas que se registraron en las primeras décadas del siglo XX, el proyecto modernizador resurgiría bajo la conducción de los nuevos regímenes populistas de los años treinta y cuarenta, destacadamente en los casos de Brasil, México y Argentina. Éstos impulsaron el desarrollo político mediante la movilización y la organización vertical de las clases populares y los sectores medios, el liderazgo carismático y el discurso nacionalista. Se trató de una etapa de autoritarismo incluyente y de movilización, que tendría repercusiones en casi todos los países de área. En este sentido, en su condición de países que enfrentaban un proceso de modernización tardía, en donde las doctrinas liberales

y democráticas no habían trascendido los límites de las elites gobernantes e intelectuales, la asimilación del autoritarismo como recurso de la modernización no resultaba contradictoria. En el periodo populista, las ideas fascistas tuvieron una gran influencia, particularmente en los casos de Brasil y Argentina. Los regímenes de Vargas y Perón fueron adoptaron ideas del fascismo y asumieron características dictatoriales, en su afán de fortalecer al Estado a través de un sistema monopólico de organizaciones de masas, que procuró encuadrar corporativamente todas las clases y grupos sociales políticamente relevantes. El fenómeno del populismo alcanzó a muchos otros países, en modalidades y combinaciones más moderadas, como en los casos precursores de Uruguay y Chile, lo mismo que en Perú, Venezuela y Guatemala, en años posteriores. En todo caso, aún siendo en su mayoría regímenes nacionalistas que promovieron la movilización y la organización de las clases trabajadoras, el populismo latinoamericano no superó nunca su carácter autoritario.

Un tema central es la relación entre los patrones de desarrollo económico y la evolución del sistema político. Si se consideran los plazos largos, es claro que existe un vínculo positivo entre desarrollo económico y modernización política, si bien la dinámica entre ambos procesos no es mecánica ni unilateral. En la historia económica contemporánea de América Latina pueden distinguirse dos grandes periodos. En el primero, que va de 1930 a 1980, y que comprende las Etapas 3 y 4 antes referidas, predominó el *modelo desarrollista*, cuya formulación más acabada se logró a finales de los años cuarenta, en la obra de los economistas latinoamericanos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), de la Organización de Naciones Unidas (ONU)⁷. En general, los regímenes populistas y desarrollistas de este periodo se movieron en lo que se denomina una “Matriz

⁷ Fundada en 1948, la CEPAL desempeñó un papel central en el desarrollo de los estudios latinoamericanos en la década siguiente, particularmente en la definición del *modelo desarrollista*, elaborado a partir de las ideas del economista argentino Raúl Prebisch; para una idea general de los aportes del pensamiento de la CEPAL, véase Rodríguez, O., *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Editorial Siglo XXI, México, 1980. Véase también bibliografía básica, *Infra*, Cap. II, Nota 1.

Estado Céntrica”⁸. En este modelo, el Estado desempeña el papel económico principal, como instancia que instrumenta las políticas económicas y el modelo de desarrollo. Se implica también una amplia incorporación de las clases populares y los sectores medios a la arena política. En este periodo se formaron las estructuras y las formas de participación política modernas, a través de la formación de centrales obreras y populares, de los partidos hegemónicos basados en un modelo de organización corporativa. En este sentido, el modelo desarrollista asumió la herencia autoritaria del populismo y reforzó los aparatos de control sobre los sectores populares y la sociedad civil, generando una cultura política subordinada, basada en el presidencialismo, las redes clientelares del Estado y la apatía política inducida.

La ciencia social latinoamericana ha sido particularmente creativa en el análisis de los procesos de desarrollo y sus contribuciones son abundantes en el campo de la teoría de la modernización. Desde finales de los años cuarenta, cuando se iniciaba la etapa de crecimiento del periodo de la posguerra, los economistas de la CEPAL y, poco después, los teóricos de la dependencia, elaboraron una interpretación de la historia y la estructura del desarrollo latinoamericano. Raúl Prebisch, José Medina Echevarría, Osvaldo Sunkel, Aníbal Pinto, André Gunder Frank, Celso Furtado y Fernando H. Cardoso, entre otros, tuvieron una influencia seminal en el estudio de la modernización en las regiones atrasadas y en lo que entonces se identificó como el Tercer Mundo. Desde una perspectiva estructuralista, estos autores plantearon una teoría de las etapas del desarrollo de la región y de las relaciones básicas entre los países centrales y las naciones periféricas. El subdesarrollo y la dependencia se identificaron como condiciones específicas y crónicas de las regiones que iniciaron tardíamente su modernización, como formas de subordinación y dominio del centro sobre la

⁸ Este concepto ha sido desarrollado por Marcelo Cavarozzi, particularmente en “La política: clave del largo plazo latinoamericano”, ensayo presentado en el XVII Congreso de la *Latin American Studies Association* (LASA), Los Angeles, 1992, mimeo; y en “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, en *Revista de Estudios Políticos*, N° 74, Segunda época, Oct.-Dic. 1991.

periferia. La inserción de América Latina en la economía mundial constituía, consecuentemente, uno de los temas básicos. De acuerdo con esta visión, en la década de los años cincuenta las condiciones para un desarrollo económico auto-sostenido estaban ya presentes en América Latina. El modelo tradicional, basado en la exportación de bienes primarios y la importación de manufacturas, acompañado de términos sumamente desfavorables de intercambio internacional, sólo habría producido estancamiento, desempleo y acentuadas deformaciones sociales. A través de un mecanismo de sustitución de importaciones, había llegado el momento para consolidar una industria nacional y una burguesía doméstica. América Latina debía entrar en un nuevo proceso de industrialización orientado a la producción de manufacturas y bienes de capital, sustituyendo su importación e incrementando la productividad y el nivel tecnológico de la planta productiva. En este modelo, bajo la influencia del paradigma keynesiano, el Estado asumía un papel central como instancia de conducción económica, ejerciendo una amplia intervención directa y regulativa. Este protagonismo estatal se asume como algo indispensable para superar las condiciones desfavorables que enfrenta el desarrollo tardío de región.

Por otra parte, la relación entre la CEPAL y la teoría de la dependencia fue muy estrecha y existe una clara continuidad en su temática. La visión *cepalina* parte del concepto de subdesarrollo y de una crítica de las teorías de la modernización. Los teóricos de la dependencia profundizaron esta crítica, visualizando la condición latinoamericana de manera más integral. Las conclusiones pesimistas acerca de la dependencia estructural de la región, insuperable en el sistema capitalista, llevaron a muchos de estos autores a posiciones marxistas y revolucionarias, como único camino para lograr un desarrollo regional independiente. Por otra parte, con el tiempo, las posiciones de ambas escuelas fueron acercándose, si se considera la crítica que se expresa en los escritos tardíos de Prebisch y los ensayos más recientes de F.H Cardoso, por ejemplo, que se ha acercado a un reformismo más moderado⁹.

⁹ Cf. Prebisch, R., *Capitalismo periférico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981; Cardoso, F.H. Cardoso, "Globalización y América Latina", en *Foreign Affairs en español*, Vol.2, N°1, Primavera 2002, pp.108-143.

Una de las limitaciones más evidentes de la teoría desarrollista consistió en descuidar los procesos políticos y culturales. En la visión de la CEPAL "... se considera aisladamente la transformación de la estructura productiva, dejando de lado la influencia que los factores de tipo social o cultural eventualmente ejercen sobre dicha transformación... podemos pensar en el factor socio político como uno de los ignorados por tal concepción"¹⁰. Aunque se asumía la democracia como fin último, la mayoría de los gobiernos desarrollistas adoptaron un estilo de gobierno tecnocrático, que no procuró la democratización de las estructuras y mecanismos de participación. México, Chile, Argentina, Uruguay y Brasil fueron los países que aplicaron tempranamente y con mayor profundidad el modelo *cepalino*. Colombia, Perú, Venezuela, Bolivia y Costa Rica también lo adoptaron, aunque poco más tarde y de manera fragmentaria. En general, los gobiernos desarrollistas se sintieron inclinados a utilizar los mecanismos autoritarios de control y consideraron que la participación social representaba un riesgo innecesario para el éxito de su programa económico.

Con diferentes grados de optimismo, tanto para el pensamiento conservador como para la izquierda socialista, se pensó que la modernización política se daría como un producto asociado del desarrollo económico. La democracia no era una preocupación importante. Es cierto que a las distintas etapas del crecimiento se asociaron procesos políticos particulares. De hecho, se inició entonces el análisis de las formas de gobierno y de participación, de la historia política de la región, distinguiendo fenómenos como el populismo y el corporativismo. Sin embargo, estos análisis fueron investigaciones marginales. En este sentido, el pensamiento latinoamericano compartía esta limitación con las corrientes dominantes en la sociología metropolitana. Se pensaba que la super estructura política se desarrollaría paulatinamente, conforme alcanzaran los umbrales básicos de modernización, como había sucedido en Europa Occidental y Norteamérica.

¹⁰ Rodríguez, O., *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, ob.cit., p. 272-273.

Para la izquierda latinoamericana, la década de los sesenta es un periodo de cambio profundo y radicalización. El triunfo del Movimiento 26 de Julio y la orientación comunista de la Revolución Cubana tienen un impacto considerable en la reorientación de los movimientos socialistas y comunistas de la región y marcan definitivamente el ascenso de las luchas sociales. Por primera vez en la historia del marxismo en América Latina, se produce una auténtica conjunción entre la teoría y la práctica revolucionaria, en la que parecen superarse las añejas discusiones teóricas y estratégicas.

En sus orígenes, durante las primeras décadas del siglo XX, predomina la polémica entre el marxismo eurocéntrico y los afanes por aclimatarlo a las condiciones de la historia y la sociedad latinoamericanas; la expresión más acabada de esta diferencia es la ruptura entre Mariátegui y Haya de la Torre, en 1928. Mientras que el primero defendía la ortodoxia proletaria y revolucionaria del marxismo leninismo, rechazando las alianzas populistas, el segundo abogaba por un marxismo adaptado a las condiciones históricas "indo-americanas"¹¹. Con la muerte de Mariátegui y de J. A. Mella, otro de los intelectuales marxistas más brillantes del periodo y fundador del Partido Comunista Cubano, y luego del fracaso de la insurrección campesina en El Salvador, en 1932, se produce un franco estancamiento del pensamiento marxista en la región. En términos políticos, la doctrina estalinista de la revolución por etapas, la alianza de las cuatro clases y la lucha por un Estado nacional democrático, impuesta a través de la III Internacional, induce a los partidos comunistas latinoamericanos a múltiples virajes y alianzas, marcadas por el oportunismo y la obediencia a la hegemonía soviética. A lo largo los siguientes treinta años, se registra una clara disociación entre el marxismo académico y la práctica política. Mientras que en el primero se producen avances importantes, al margen del marxismo soviético, representados primero por la obra de Aníbal Ponce, y después por las investigaciones de autores

¹¹ Löwy, M, *El marxismo en América Latina*, Ed. Era, México, 1982, p. 12; Arico, J., "Marxismo Latinoamericano", en Bobbio, N. y otros, *Diccionario de Política*, Ed. Siglo XXI, México, 1995, Vol. 2, p. 952; Zapata, F. *Ideología y política en América Latina*, Colegio de México, 1997, pp. 87-112.

como Sergio Bagú, Oscar Waiss y Julio Cesar Jobert, entre otros. Además, la tradición marxista se ve enriquecida considerablemente por la inmigración intelectual y política española, a la caída de la República¹². Esta fractura entre la cultura y la política marxista se ve acentuada por la proscripción de los partidos comunistas que trajo la Guerra Fría, particularmente entre 1948 y 1954, lo mismo que por la muerte de Stalin y el XX Congreso de PCUS, en 1956, en el que se realiza la crítica del periodo estalinista.

La revolución cubana abre un nuevo periodo revolucionario en América Latina y produce una grave crisis para la ortodoxia comunista en la región. El *castrismo* obliga a una reestructuración de todo el campo de la izquierda y al abandono del determinismo económico marxista. Las ideas de Fidel Castro y Ernesto Che Guevara configuran una nueva corriente, que transforma al marxismo en un proyecto efectivo de cambio social, que reconstituye la relación esencial del marxismo entre teoría y práctica. Así, la revolución cubana "... reintegra el marxismo a su campo real de validación, cual es el de la reconstrucción de las conexiones existentes entre el proceso de elaboración de la teoría y los procesos reales de constitución de una fuerza social y de una voluntad transformadora. Pues en última instancia, y parafraseando a Marx, ¿en qué otra cosa que en su 'devenir mundo' consiste la 'realización de la filosofía' y por tanto del marxismo?"¹³.

El triunfo de la revolución cubana plantea una nueva estrategia revolucionaria, orientada contra el imperialismo y su representación nacional, que reivindica la posibilidad de saltar etapas y acceder al socialismo mediante la revolución. Las tareas democráticas y socialistas se combinan en un proceso revolucionario ininterrumpido, que vuelven al marxismo latinoamericano a su visión originaria de la insurrección armada y la revolución socialista¹⁴. La heterodoxia

¹² Aricó, J., *Ibid.*, pp. 954-955; véase también Fomet-Betancourt, R., *Transformación del marxismo: Historia del marxismo en América Latina*. Ed. Plaza y Valdez, México, 2001.

¹³ *Ibid.*, p. 956.

¹⁴ Löwy, M., *El marxismo en América Latina*, ob.cit., p. 48.

teórica y estratégica del *castrismo*, basada en un voluntarismo político extremo y en una reivindicación del humanismo marxista, resulta sumamente atractiva para la *intelligentsia* latinoamericana¹⁵. Desde principios de los años sesenta, a lo largo de toda América Latina, aparecen múltiples organizaciones políticas que rompen tanto con los partidos populistas como con la ortodoxia soviética. En Venezuela, las Fuerzas Armadas de Liberación Nacional (FALN) y el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR); en Guatemala, las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) y el Movimiento Revolucionario 13 de Septiembre; en Perú, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el MIR; en Colombia, el Ejército de Liberación Nacional (ELN); en Nicaragua, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN); en República Dominicana, el Movimiento 14 de Junio; y en Bolivia, el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Luego del Congreso de la Organización Latinoamericana de Solidaridad (OLAS), que se reúne en La Habana en 1967, surge otra generación de organizaciones, que van más allá de la guerrilla de tipo rural y que penetra en el medio urbano. Destacan el Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros, en Uruguay; el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), en Argentina; la Acción de Liberación Nacional y el Movimiento Revolucionario 8 de Octubre, en Brasil; el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) en Chile; y el Bloque Popular Revolucionario, el Frente de Acción Popular Unificada, la Unión Democrática Nacional y el Frente Popular de Liberación Farabundo Martí, en El Salvador. Todas estas organizaciones respondieron básicamente a los lineamientos de la Revolución Cubana y se plantearon la insurrección como estrategia revolucionaria para los países de la región¹⁶. Al voluntarismo del castrismo y el guevarismo, se suman otras influencias importantes en este periodo, tales como la Revolución China, el pensamiento trotskista y la lucha guerrillera del Viet Cong. Esta proliferación de movimientos y organizaciones orientadas a la lucha armada determinaron el debilitamiento de los partidos

¹⁵ *Ibíd.*, p. 49; Aricó, J., "Marxismo Latinoamericano", *ob.cit.*, p. 956.

¹⁶ Löwy, M., *Ibíd.*, pp. 50-51; véase también Arismendi, R., *Lenin, la revolución y América Latina*, Ed. Grijalbo, Col. Teoría y Praxis, México, 1976.

comunistas ortodoxos y de las incipientes organizaciones social democráticas, que enfrentaron un franco proceso de extinción.

En términos académicos, la sociología marxista también experimentó la influencia de este ascenso de las luchas sociales. Ya hemos destacado la orientación marxista de la teoría de la dependencia, que por esos años logró consolidar una corriente basada en la crítica del desarrollismo de la CEPAL. El desarrollo independiente de los países latinoamericanos llegaría sólo a través de la ruptura revolucionaria. La democracia representaba la meta final, pero no la democracia burguesa, sino la democracia comunista. Ésta, sin embargo, no se definía sino en términos utópicos, que apuntaban a la futura desaparición de la sociedad de clases y a la extinción del Estado: la realización de una democracia directa que comprendería todos los ámbitos de la organización social, al punto de disolver toda actividad estatal en la misma sociedad civil. En términos políticos, las teorías leninistas acerca de la vanguardia revolucionaria, el partido y la dictadura del proletariado, seguían teniendo una influencia considerable en el pensamiento latinoamericano, y constituían la ortodoxia en la tradición marxista. Ahora, estas teorías se combinaban con las tácticas insurreccionales de la guerrilla. En general, el estudio de las formas de gobierno y las instituciones políticas, las formas de organización y representación, la dinámica de la sociedad civil y la cultura política, no tuvieron un desarrollo suficiente y predominó el debate ideológico, polarizado y esquemático. La investigación acerca del marco jurídico e institucional de los derechos humanos y las libertades políticas, de la formación del sistema de partidos y los procedimientos electorales, de las organizaciones y mecanismos de participación ciudadana, no constituyeron asuntos importantes en la agenda del pensamiento latinoamericano de izquierda.

Cuando a mediados de la década de los sesenta reaparecieron las formas más violentas de la dictadura militar, no resultó difícil justificar la militarización de la política y la legitimidad de las doctrinas de seguridad nacional. Para los ejércitos latinoamericanos, interlocutores reconocidos tanto de las clases dominantes como

de las agencias de la política exterior norteamericana, resultaba imprescindible garantizar el orden y la continuidad del modelo de desarrollo. Éste ya enfrentaba, por cierto, los retos iniciales de la globalización, con la influencia creciente de las compañías transnacionales y el capital financiero. El autoritarismo burocrático se implantó en un buen número de países del área – Brasil, Argentina, Uruguay, Chile y Perú – para mantener su dominio a lo largo de veinte años. El destino de cada uno de estos casos fue diverso. En términos de desempeño y estabilidad, sin considerar los altos costos sociales y políticos de la represión, el caso de Brasil fue quizá el más exitoso, mientras que Argentina registra el proceso más accidentado y catastrófico¹⁷.

Aunque las dictaduras burocrático-autoritarias procuraron la fundación de un régimen permanente, pronto debieron prometer y programar la restauración del orden legal. Su endeble legitimidad se desgastó paulatinamente, y fueron incapaces de superar el estancamiento y la crisis económica que sobrevino en los años ochenta. Una conjunción de circunstancias internas y externas permitió entonces que los principales países de la región iniciaran un proceso de cambio político y democratización. En la actualidad, luego de veinticinco años de avances más o menos ininterrumpidos, el análisis de las condiciones y posibilidades de la democracia en la región adquiere una nueva significación. Y una de las primeras cuestiones se refiere al hecho de que esta transición se presenta, precisamente, cuando las condiciones económicas y sociales son desfavorables, cuando la recesión ha golpeado las economías de la región y cuando la pobreza y la desigualdad se han agudizado de manera considerable.

¹⁷ El análisis de esta nueva modalidad de autoritarismo giró en torno al concepto de Estado Burocrático Autoritario (EBA), elaborado por Guillermo O'Donnell. La aplicación de esta categoría al estudio de diversos fenómenos autoritarios, incluso en otras regiones del mundo, como en Europa de Este, condujo a la sobre carga y a la disolución del concepto. Para un balance de la evolución de esta idea, véase O'Donnell, G. "Reflexiones sobre las tendencias al cambio del Estado Burocrático Autoritario", en Varios autores, *La militarización del Estado latinoamericano*, Universidad Autónoma Metropolitana, Cuadernos de Teoría y Sociedad, México, s/f; y Collier, D., "Overview of the Bureaucratic Authoritarian model", en Collier, D. (Ed.), *The new authoritarianism*, ob.cit., pp.19-32.

La segunda mitad de la década de los setenta se caracteriza por el desgaste del autoritarismo y el agotamiento del modelo desarrollista. Luego de un periodo de incertidumbre, estancamiento económico y búsqueda de alternativas, al término de la década, el agotamiento del modelo era innegable. Los patrones internacionales de acumulación y crecimiento cambiaron. La década de los ochenta representó para América Latina el inicio de una etapa de crisis y recesión. El endeudamiento externo excesivo, el déficit fiscal creciente, la hiperinflación y el desempleo trajeron como consecuencia el deterioro de los niveles de vida en casi todos los países de la región. Para adaptarse a las nuevas condiciones, dominado por la globalización y el cambio tecnológico, por el resurgimiento de la economía neoclásica, los países de América Latina iniciaron, a mediados de los ochenta, otro viraje. Del modelo desarrollista se pasó a la aplicación de un amplio programa de ajuste estructural, orientado a la privatización, la reducción del intervencionismo estatal, la desregulación económica y la apertura comercial.

La crisis se inició en 1982, con la moratoria *de facto* en que incurrió México ante sus obligaciones financieras internacionales. Se generalizó la búsqueda de estrategias ortodoxas y heterodoxas. La restricción de las importaciones, el control de precios y salarios, el control del tipo de cambio y el alza de impuestos sólo condujeron a la hiperinflación y a la quiebra financiera. A finales de la década, con el ejemplo de Chile, que desde mediados de los setenta, en la dictadura de Pinochet, había iniciado una reforma diseñada por los economistas de la Escuela de Chicago, la mayoría de los países latinoamericanos iniciaron la aplicación de una reforma neoliberal, que procuró la apertura comercial, el saneamiento de las finanzas públicas, la privatización del sector estatal y la desregulación general de la economía. El ajuste estructural asumió a lo largo de los últimos veinte años la hegemonía en el debate económico. Chile, México, Perú y Argentina avanzaron de

manera rápida y profunda en la reforma, Brasil y Colombia lo hicieron con menos energía, mientras que Ecuador y Venezuela se han resistido al nuevo modelo¹⁸.

Luego de veinte años y dos crisis económicas graves, en 1995 y en 1998, no obstante la vulnerabilidad de la región, el modelo sigue vigente y el ajuste estructural se ha profundizado. Y es en estas condiciones adversas que la democratización surgió y se generalizó. En el escenario de la globalización, ante el derrumbe del bloque socialista, con el recuerdo aún vivo de la represión y el fracaso de las dictaduras militares, las sociedades de América Latina han logrado impulsar el cambio democrático. No se trata de hacer predicciones ni de negar la fragilidad de las distintas transiciones. Las economías latinoamericanas y las democratizaciones recientes son muy vulnerables. El riesgo del autoritarismo está presente, lo mismo que las posibilidades de desembocar en la parálisis y la simulación de democracias incompletas o vacías. En el escenario internacional contemporáneo y las condiciones de las sociedades latinoamericanas, sin embargo, es difícil que el autoritarismo recupere alguna legitimidad en el corto plazo. Con la extinción de la Guerra Fría y el ocaso de la vía revolucionaria, la democracia se ha fortalecido considerablemente, disponiendo de una clara hegemonía a nivel internacional y regional, como principio de legitimación del poder y como modelo de organización política. Los avances en términos del debate ideológico y del cambio institucional son múltiples y de gran importancia. La consolidación de las democracias latinoamericanas tiene diversas tareas que cumplir, particularmente en la configuración de un Estado fuerte y eficaz, la superación del déficit democrático en materia de ciudadanía social y civil, el desarrollo de un sistema de partidos legítimo y efectivo, el establecimiento de

¹⁸ Cf. Lichtensztein, S., "Las dos caras de la presente crisis estatal en América Latina", en Barba, C., J.L. Barros Horcasitas y J. Hurtado (Comps.), *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, Ed. Porrúa-FLACSO, México, 1991, pp. 445-460; Ros, J., "Teoría y política macro económica: debates y desafíos", en Varios autores, *América Latina: Crítica del neoliberalismo*, Ed. Centro de Estudios para un proyecto Nacional Alternativo, México, 1992, pp. 11-22; y Borón, A., "La sociedad civil después del diluvio neoliberal", en Sader E. y P.Gentili (Comps.), *La trama del neoliberalismo*, Eudeba-CLACSO, Buenos Aires, 1999, pp. 43-88.

estructuras y formas de participación más dinámicas, la vigencia plena del estado de derecho y las libertades ciudadanas.

La hipótesis principal que aquí se propone consiste en la afirmación de que, en América Latina, el autoritarismo como vía de modernización está agotado y que el proceso de democratización es irreversible. No se trata, desde luego, de adivinar el futuro; la crisis de la democracia y el riesgo de una recaída en el autoritarismo estarán siempre presentes, en cualquier sistema político, aun en los más avanzados. Sin embargo, la propuesta interpretativa que aquí se desarrolla procura fundamentarse en los hechos y las tendencias dominantes. Tanto por las condiciones internas como las externas, las dictaduras militares de los setenta resultan actualmente impensables. En el curso de veinticinco años, en las sociedades latinoamericanas se ha conformado un amplio consenso por la democracia, por el reconocimiento de las instituciones políticas, el desarrollo de nuevas formas de participación, la tolerancia y el diálogo como vías para la solución de los conflictos. Con sus deficiencias, la emergencia de una ciudadanía más participativa ha sido consistente y generalizada. Existe un grave déficit en materia de ciudadanía social y civil, como se verá más adelante, pero el apoyo a la democracia, los grados de participación y el esfuerzo colectivo por preservar y avanzar en su consolidación, han evolucionado consistentemente y muestran tendencias positivas. En términos internacionales, a pesar de las tensiones que han generado la “guerra contra el terrorismo” y la política unilateral de “guerra preventiva” por parte de los Estados Unidos, el consenso por la democracia sigue fortaleciéndose. Sería difícil para una dictadura militar sobrevivir en la actualidad, bajo la supervisión de múltiples organismos internacionales y la comunidad mundial, que han convertido a los derechos humanos y políticos en una exigencia pública y prioritaria. La cancelación arbitraria del orden constitucional parece injustificable, si se considera que se ha superado la polarización política e ideológica, y se han extinguido los movimientos extremistas de todos los signos. Un golpe militar y un régimen autoritario y represivo, como los que se vivieron hace apenas treinta años, tendrían pocas posibilidades de sobrevivir, aun en el supuesto de que se lograra un desarrollo económico excepcional, cosa improbable

en el actual contexto. América Latina está hoy ante el reto y la exigencia de lograr una auténtica modernización política y construir su propio modelo democrático. El autoritarismo como vía de modernización está agotado. Los países latinoamericanos no pueden postergar la necesidad de consolidar instituciones políticas estables y democráticas, capaces de responder a los grandes retos que presenta su desarrollo económico y social, en un escenario dominado por la apertura y la competencia internacional, la innovación tecnológica y la globalización. Más aún, la legitimidad y la estabilidad democráticas constituyen actualmente una condición necesaria para diseñar y consolidar un proyecto nacional de desarrollo independiente y sostenido.

Ahora bien, la regresión autoritaria no es el único riesgo. Es también posible que el proceso de democratización se adultere, para conducir a una democracia vacía, sin auténtica participación ciudadana. Es posible una banalización del modelo, que convierta a la democracia en una simulación y un formalismo, que reduzca sustantivamente la soberanía nacional y los procedimientos efectivos de participación política. Por ello, aquí se asume también, en primer término, la reivindicación del contenido ético y sustancial de la democracia. En términos axiológicos, la hipótesis que aquí pretende demostrarse se sustenta en la convicción de que la democracia es un sistema político éticamente deseable, cuyo contenido consiste en asegurar la vigencia plena del estado de derecho y la igualdad de oportunidades básicas, para que todos los ciudadanos tengan la posibilidad de desarrollarse según sus capacidades. Es evidente que esta definición mínima tiene complejas implicaciones sociales y políticas. Sin embargo, asumir el contenido ético de la democracia es indispensable si ha de preservarse su verdadero significado y si no se quiere condenar a la ciencia política a la irrelevancia.

Desde este punto de partida, la hipótesis que aquí se presenta, cuyo optimismo pudiera parecer excesivo, se ha desarrollado a través de la identificación de los requisitos fundamentales para avanzar en el proceso de

transición y consolidación de la democracia. En términos generales, pueden identificarse tres condiciones básicas. El fortalecimiento del consenso por la democracia, los cambios jurídicos e institucionales, los avances en materia de ciudadanía social y participación civil, requieren, en primer término, de un Estado eficaz, con un alto grado de autonomía política. Fortalecer las capacidades tanto administrativas como políticas del Estado es una de las condiciones de la consolidación democrática. El Estado no sólo debe mejorar su eficiencia y transparencia, sino que deberá también asumir un claro compromiso con los principios de la legitimidad democrática. En las condiciones de las sociedades latinoamericanas, es indispensable que el Estado asuma la tarea de promover y fortalecer la democracia, de garantizar la ciudadanía social y ampliar la participación civil, con independencia de los poderes fácticos dominantes, tanto a nivel nacional como internacional. Sólo un Estado capaz de impulsar la participación democrática está en posibilidad real de coordinar una estrategia nacional para el desarrollo económico y social. Se trata de una reforma del Estado, pero no bajo la fórmula neoliberal. Sin duda es necesario sanear las finanzas públicas y revisar la intervención económica directa del Estado; sin duda se requiere fiscalizar y hacer más eficiente la administración del sector estatal, lo mismo que racionalizar y simplificar los mecanismos de regulación. No obstante, en las condiciones de los países de la región, el papel del Estado deberá fortalecerse, no como un Estado propietario, pero sí como un Estado capaz de negociar e imponerse ante los poderes dominantes, de garantizar la soberanía nacional ante los intereses externos, con posibilidades de conducir un proyecto de desarrollo democrático en lo social, con una gestión transparente y sometida a la fiscalización ciudadana. El fortalecimiento de las capacidades del Estado tiene que ver con la posibilidad de ampliar la vida democrática, resolviendo el grave déficit de ciudadanía social que padecen las sociedades latinoamericanas. El Estado debe ser capaz de instrumentar una política social activa, que permita institucionalizar el conflicto distributivo, repartir equitativamente los costos del ajuste y acabar con la pobreza de grandes sectores de la población, de tal manera que el modelo de desarrollo tenga viabilidad social y genere el consenso político necesario.

Una segunda condición se refiere al fortalecimiento de un poder judicial autónomo y eficaz, que garantice el pleno cumplimiento del estado de derecho y la rendición de cuentas, que erradique la impunidad, el abuso del poder y la corrupción. La ciudadanía latinoamericana identifica un enorme déficit en materia de procuración de justicia. Existen formas de discriminación muy arraigadas, que no garantizan la igualdad ante la ley de grandes sectores de la población, particularmente en el caso de las comunidades indígenas, que son también las más pobres. La corrupción en la administración pública es endémica y disfruta incluso de un nivel de aceptación social escandaloso. En la actualidad, tanto la violencia común como el crimen organizado, en sus múltiples formas, amenazan no sólo la seguridad de los ciudadanos, sino la soberanía misma del poder estatal, que no logra establecer plenamente la vigencia del estado de derecho en la totalidad del territorio nacional.

Por último, destaca la necesidad de lograr una revaloración y dignificación de la vida política en general. En este esfuerzo, no sólo el Estado, sino las organizaciones políticas y sociales deben concertar sus esfuerzos para incrementar la confianza ciudadana. Los niveles de credibilidad de los partidos y las instituciones políticas son extraordinariamente bajos. Se requiere de iniciativas que impulsen la renovación de los partidos y las organizaciones, que superen su burocratización y su corrupción, que los democratice y los acerque a las necesidades y demandas de la sociedad. Para consolidar la democracia se requiere de una ciudadanía más amplia, que fortalezca la vida cívica y que genere los espacios de participación necesarios. En este mismo orden de ideas, el fortalecimiento de la cultura democrática tiene una importancia fundamental, en la medida en que la difusión de los valores y actitudes de la democracia no ha logrado penetrar en todos los sectores de la población y en la misma burocracia política.

Así, la hipótesis central que aquí se sustenta, en suma, descansa en tres elementos básicos, cuya interpretación procurará demostrarse en el curso de la investigación: primero, la constatación del agotamiento del autoritarismo como vía

de modernización social; segundo, la reivindicación del contenido ético de la democracia; y tercero, la exigencia de concebir e instrumentar un sistema democrático que responda a las condiciones específicas de América Latina, que garantice la plena vigencia de los derechos y las libertades fundamentales y, al mismo tiempo, haga posible un desarrollo económico y social más justo y sustentable.

Cuando se habla de un Estado autónomo y eficaz no se propone volver al Estado intervencionista del *desarrollo estabilizador*. La inserción económica de América Latina en el mundo actual reclama, sin embargo, un Estado capaz de actuar con autonomía respecto a los intereses de los grupos dominantes, que garantice la estabilidad macro económica y coordine una política de desarrollo basada en la competencia y la cooperación. Si bien es cierto que los monopolios estatales en la producción de bienes y servicios se han caracterizado por la ineficiencia y la corrupción, esto no implica que en una situación de competencia y a través de mecanismos de control y rendición de cuentas, no pueda lograrse una industria estatal eficiente. Austria y Corea, que tienen un sector para-estatal muy amplio, lo mismo que Japón y Suecia, con sectores más reducidos, son un ejemplo de una administración eficiente¹⁹.

En este contexto, es particularmente revelador el desarrollo económico del sudeste asiático, de la década de los ochenta. No obstante estar inspirado en la apertura comercial y el libre mercado, se basó en regímenes autoritarios. El éxito inicial de Japón, seguido luego por Taiwan, Corea del Sur, Singapur y Hong Kong, se debió en buena medida a la intervención de un Estado altamente centralizado, que impuso una política industrial y realizó grandes inversiones en capital humano e infraestructura. Algo similar podría decirse de los casos posteriores de Malasia, Tailandia, Indonesia y China, que también han sostenido un ritmo de crecimiento muy alto, basados en regímenes no democráticos y en cierta forma de dirigismo

¹⁹ *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997: El Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, Washington, 1997, pp. 24-26.

estatal²⁰. Esta nueva fórmula autoritaria, ha reivindicado al *confucianismo* como tradición religiosa y cultura política, y ha planteado un cuestionamiento de las tendencias disolventes del individualismo y la decadencia moral del liberalismo de Occidente²¹. Pero aun en estos casos, en los que autoritarismo y neoliberalismo se combinaron, en los años recientes se ha iniciado un proceso de democratización, que ha alcanzado a casi todos estos países, con la excepción de China, donde sólo se registra un proceso débil de liberalización.

Uno de los factores que más contribuyen al fortalecimiento de la democracia es la autonomía y la eficacia del sistema judicial. En este sentido, una administración eficaz de la justicia y el establecimiento de mecanismos de control y transparencia, son fundamentales. Hacer cumplir la ley y garantizar el estado de derecho son funciones básicas del Estado. La delincuencia organizada, la inseguridad general y la corrupción representan una amenaza muy extendida que ha puesto en entredicho la legitimidad del Estado en muchos países de la región. Actualmente, por ejemplo, la tasa de homicidios por violencia simple en la región es la más alta del mundo²². La administración de la justicia y la transparencia en el manejo de los recursos públicos constituyen la base de la credibilidad de todo gobierno democrático. Según datos recientes de *Transparencia Internacional* (1999), la mayoría de los países latinoamericanos siguen rezagados en cuanto al *Índice de Percepciones de Corrupción* (IPC), índice que se mide desde 1995. De un total de noventa países, con la excepción de Chile y Costa Rica, que ocupan los lugares 19 y 32 respectivamente, la mayoría de los once países latinoamericanos registrados no sólo ocupan lugares muy abajo en la escala, sino que han empeorado en los años recientes²³. Para lograr un cambio significativo en esta materia, se requiere de un marco jurídico e institucional más riguroso y coherente, pero también de una ciudadanía más activa y vigilante, capaz de ampliar y consolidar una esfera de

²⁰ Véase Önis, Z., "Los límites del neoliberalismo", en *Este País*, N°57, Dic. 1995, pp. 2-14.

²¹ Cf. Fukuyama, F., *Confianza*, Ed. Atlantida, Madrid, 2000, Cap. 9, pp.106-118.

²² *Informe sobre la democracia en América Latina, 2004*, PNUD-ONU, Santiago de Chile, *Ideas y aportes*, p. 45.

²³ Véase *Índice de percepción de la corrupción 1999*, Transparencia Internacional, en *Este País*, N°109, Abril 2000, México, p. 59.

participación civil. De ahí la importancia de fomentar y consolidar los movimientos sociales emergentes y las nuevas formas de participación de las organizaciones no gubernamentales, lo mismo que promover la renovación de las actitudes, valores y orientaciones.

La aplicación de una política social eficiente por parte del Estado es también un elemento indispensable. Este es quizá el tema más controvertido, tanto en el nivel operativo de las finanzas públicas como en el debate ideológico del Estado Benefactor y el Estado Mínimo. Sin embargo, en las condiciones de las sociedades latinoamericanas, la canalización institucional del conflicto redistributivo y la aplicación de políticas estatales para remediar y contener la pobreza, son componentes necesarios para lograr un sistema político estable. El ajuste estructural no ha disminuido la vulnerabilidad de las economías de la región y los efectos sociales de este proceso, sumados a las repetidas crisis, no se han hecho esperar. La aguda concentración del ingreso que se dio durante el decenio de 1980 no ha logrado revertirse, el desempleo ha aumentado, la estratificación ocupacional tiende a la polarización, la vulnerabilidad social se acentúa y los índices de desarrollo humano se deterioran. De una población aproximada de 500 millones de personas, América Latina tiene 211 millones de pobres (43.8 %), de los cuales 117 son niños y jóvenes. Además, 17.8 % de su población, es decir 89 millones de personas, vive en pobreza extrema, es decir, con un ingreso menor a un dólar diario. La pobreza alcanza al 35 % de los hogares y 14 % de ellos se cataloga en el nivel de indigencia²⁴. Hoy en día, América Latina tiene uno de los índices de desigualdad más altos del mundo. El 20 % más rico de la población recibe el 55 % de los ingresos, mientras que el 20 % más pobre dispone apenas del 4.8 %. En 1990, el 10 % más rico tenía 25.40 veces el ingreso del 10 % más pobre; para 1999, esta proporción empeoró, alcanzando el 27.40. Con un Coeficiente de Gini de 0.580, la región se cataloga como de desigualdad extrema²⁵. Esta situación debilita sustancialmente la autoridad política, genera

²⁴ *Panorama social de América Latina, 2000/2001*, CEPAL-ONU, Santiago de Chile, Octubre 2001, pp.13-14.

²⁵ *Informe sobre la democracia en América Latina, 2004*, PNUD, *Ideas y aportes*, pp. 49-50.

exclusión social y pobreza, y favorece la aparición de movimientos extremistas. La polarización social, el desbordamiento de las instituciones políticas y la violencia vienen aparejados. Por ello, la intervención estatal en materia de políticas sociales es básica y debe responder a una estrategia general de desarrollo, con programas eficaces y prioridades en materia de salud y educación, que aseguren la formación del capital social necesario para el futuro, que garanticen los mínimos de bienestar para toda la población, que contribuyan activamente a superar el enorme déficit en materia de ciudadanía social y civil que padecen la mayoría de los países de la región.

Es indudable que los Estados latinoamericanos requieren de una profunda reforma, que limite y haga más eficientes sus funciones económicas, sanee las finanzas públicas y acabe con las relaciones clientelares y corporativas. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el ajuste estructural y la reforma del Estado se han impuesto de manera doctrinaria, cuestionando todas las funciones regulativas del Estado y generando efectos regresivos en materia de desigualdad y distribución del ingreso. Luego de una etapa dogmática, las formulaciones se han moderado. Actualmente, el propio *Banco Mundial* enfatiza la necesidad de reconstituir la capacidad estatal, para emprender y promover acciones de interés colectivo de manera eficiente, que garanticen el bienestar de la población²⁶. Es indispensable mejorar la seguridad social, garantizar los servicios básicos de salud y educación para toda la población. Es importante establecer sistemas de seguro contra el desempleo y programas de empleo seguro, para asegurar un auténtico consenso social por el modelo económico. Por supuesto, los costos de un plan de seguridad social basado en el modelo europeo son inalcanzables para los países en desarrollo. Se requieren soluciones innovadoras, basadas en el debate público, la participación directa de los beneficiarios, las empresas, los trabajadores, los hogares y grupos comunitarios. La más mínima expansión de la capacidad del Estado tiene un enorme efecto en el incremento de la calidad de vida de la

²⁶ *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997: El Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, Washington D.C., 1997, pp. 21-43.

población, genera un círculo virtuoso. Por el contrario, un Estado ineficaz crea el círculo vicioso de la pobreza y el subdesarrollo, la violencia social, la delincuencia y la corrupción.

Otra de las condiciones fundamentales para consolidar la transición democrática es la de promover sistemáticamente la renovación de la sociedad civil. Aquí la responsabilidad corresponde tanto al Estado como al conjunto de las organizaciones políticas y sociales. Los cambios en este nivel son los más difíciles de lograr y los tiempos para su desarrollo pueden ser más largos. Es necesario modificar el marco jurídico y la mentalidad prevaleciente en los partidos y organizaciones políticas, impulsar su democratización interna y su apertura hacia la sociedad. A su vez, se requiere de una ciudadanía más dinámica y participativa, de nuevas organizaciones y movimientos que superen las restricciones monopólicas que el corporativismo estatal ha impuesto por tantos años. Todos estos cambios requieren la modificación del sistema de valores y actitudes que prevalecen entre gobernantes y gobernados. En las elites gobernantes predominan las inclinaciones tecnocráticas y autoritarias, no el reconocimiento al mérito profesional y el servicio público desinteresado. Las redes clientelares y las prácticas patrimonialistas sobreviven, y son renuentes a la rendición de cuentas y la transparencia.

Adelantando una definición provisional, se asume aquí que la democracia actual requiere de la convergencia de la tradición liberal y la tradición igualitaria, y que es capaz de asegurar los derechos y las libertades fundamentales de todos los ciudadanos, al mismo tiempo que promueve las formas legítimas de participación social, asegurando las condiciones mínimas de igualdad de oportunidades y respeto a los derechos de todos los grupos sociales mayoritarios y minoritarios. En el contexto latinoamericano, esta democratización supone la ciudadanización de la política, primero, en el sentido de garantizar la universalidad de la ciudadanía, las condiciones sociales mínimas para que todos los ciudadanos tengan oportunidad real de participar políticamente; segundo, promover y fortalecer la participación de individuos y asociaciones independientes, con el

propósito de garantizar el espacio público de una ciudadanía civil más amplia y dinámica. En general, es importante superar la desconfianza ciudadana y el desprestigio de la política, impulsando los valores democráticos, basados en la confianza y la tolerancia, la fiscalización y la crítica del poder, para consolidar una esfera pública basada en la participación organizada de la sociedad civil. La cultura política no puede subestimarse como elemento estratégico; la difusión de los principios y valores de la democracia son centrales para superar la apatía y el autoritarismo latente de la tradición latinoamericana.

En lo que se refiere a la estructura general del presente trabajo, conviene hacer aquí un repaso del contenido de los capítulos que a continuación se presentan. El Capítulo I se divide en cuatro apartados; en los dos primeros, se identifica un conjunto de temas centrales y definiciones básicas, referidos a la teoría de la modernización, en general, para concentrarse luego en el concepto de desarrollo político. Se trata de comprender lo esencial de la sociedad moderna, para definir luego el concepto de desarrollo político como un campo disciplinario específico y como un instrumento importante para comprender de manera integral el proceso de modernización. En los dos apartados que siguen, se realiza un repaso breve de la historia moderna de América Latina, para abordar con más detalle el periodo de 1930-1960; en el último segmento se analizan los regímenes populistas que caracterizaron a la región en estos años, como una etapa fundacional de los sistemas políticos actuales. En el Capítulo II, se hace un breve análisis de las condiciones sociales e ideológicas que condujeron a la crisis política de los años sesenta, y a la emergencia de nuevas formas de autoritarismo que habrían de imponerse en la región a lo largo de casi dos décadas. En este sentido, se aborda la caracterización del Estado Burocrático Autoritario (EBA). Más adelante, a partir de la diferenciación entre éste y el totalitarismo, se revisa el debate en torno a la definición del autoritarismo como sistema político.

En el Capítulo III se aborda el tema del corporativismo. Se revisa la historia de las doctrinas corporativistas, desde finales del siglo XIX hasta los modelos

fascistas, que tienen gran influencia durante la década de los treinta. Se aborda luego el caso del corporativismo en América Latina. La investigación acerca de las prácticas corporativistas ha tenido en América Latina uno de sus campos de estudio más amplios. Se aborda luego el tema del *neo-corporativismo*, como reaparición actual de estas doctrinas, bajo una nueva forma, en el campo de la representación de intereses en las sociedades capitalistas avanzadas. El Capítulo IV se refiere a la teoría de la cultura política. En una primera parte se analizan la configuración de este campo disciplinario y la definición de sus conceptos y variables principales. En este análisis se enfatizan los temas relacionados con la modernización tardía y los procesos de aculturación, en donde la modernidad incorpora elementos heterogéneos, de acuerdo a condiciones y secuencias diversas. En una segunda parte, se aborda la historia y la caracterización de la cultura política *ibero americana*, en un ejercicio que pretende establecer un marco de referencia histórico, relevante para el análisis actual de América Latina.

El Capítulo V comprende una breve reconstrucción de la tradición democrática. El propósito central es revisar el proceso histórico y los componentes conceptuales que coadyuvaron a la formación del modelo democrático liberal. Se analizan las contribuciones de los autores clásicos de la tradición liberal y la tradición democrática, para considerar luego los debates actuales acerca del tema, procurando evaluar los aportes de estas tradiciones en la génesis del modelo democrático actual. Como se ha señalado, el proceso de modernización se asocia funcionalmente con el establecimiento de un sistema constitucional democrático, que garantice el cambio social, la estabilidad política y el crecimiento económico. Sin embargo, las tensiones entre liberalismo y democracia han estado siempre presentes y se han agudizado con la actual hegemonía del modelo neo-liberal; se aborda por ello el tema y sus implicaciones para la democracia en la región. Por último, en el Capítulo VI, a manera de conclusiones provisionales, se aborda la temática de la transición democrática en América Latina, para evaluar sus condiciones y esbozar una aproximación que contribuya el debate en torno a sus disyuntivas y posibilidades.

Se dice con frecuencia que la democracia no es el sistema político más eficiente. El famoso aforismo de Winston Churchill es exacto: *la democracia es la peor forma de gobierno, a excepción de todas las demás*. En la sociedad moderna, sin embargo, no parece existir otro sistema que pueda garantizar la legitimidad de la autoridad política, la eficacia y la transparencia de la acción estatal, la vigencia del estado de derecho y la libre participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Por otra parte, si bien el desarrollo económico es condición necesaria para avanzar en los procesos de racionalización política y legitimación democrática, al mismo tiempo éstos tienen una dinámica propia y autónoma, que incide en el proceso integral de modernización. En las décadas recientes, el estudio de los países de desarrollo ha dejado atrás el determinismo económico y ha colocado en primer plano la consideración de los fenómenos políticos y culturales. Ante la insuficiencia de los enfoques unilaterales, se ha impuesto un modelo de interpretación multicausal y abierto. Los factores políticos y culturales se asumen como variables independientes, que afectan el desarrollo de las mismas estructuras económicas y constituyen elementos explicativos centrales. Al mismo tiempo, el proceso social es abierto en el sentido que no supone una meta específica preconcebida y se desenvuelve con un amplio grado de incertidumbre.

La década de los noventa se configuró como el periodo del fin de la Guerra Fría. Las coordenadas del debate ideológico y político cambiaron de manera importante. En términos internacionales y geopolíticos, se inauguró una etapa de un mundo multipolar, dominado por la hegemonía militar de los Estados Unidos. Es un periodo caracterizado por el cambio tecnológico y la globalización económica e informativa. El nuevo modelo de desarrollo está basado en las políticas económicas de libre mercado y desregulación generalizada, privatización de las empresas públicas y reducción de la intervención estatal, acompañadas de una acelerada apertura comercial y financiera. En este escenario, América Latina enfrenta nuevos desafíos. Diseñar e instrumentar un modelo de desarrollo que permita la estabilidad

y el avance de los sistemas democráticos de gobierno es una prioridad central. La consolidación de la democracia, la preservación del marco jurídico y los sistemas políticos, la configuración de nuevas formas de participación y de legitimación, son condiciones indispensables si ha de evitarse la inestabilidad y la regresión autoritaria, si ha de lograrse una vía pacífica para el desarrollo sostenido de la región.

En este sentido, el análisis político puede identificar los factores que inciden en la formación y fortalecimiento de las instituciones democráticas. Para construirlas es indispensable difundir las actitudes y valores correspondientes. Para alcanzar los niveles de confianza y participación que se requieren en una sociedad democrática, es necesario hacer transparentes los mecanismos de legitimación del poder, fortalecer y ampliar la esfera pública y las manifestaciones de la sociedad civil. En la medida que los principios de la democracia se fortalezcan, será posible integrar positivamente los elementos originales de la cultura latinoamericana. La democracia no puede basarse en la prescripción de un modelo único, rígidamente preestablecido. Por principio, la democracia es diversidad y libertad. Un régimen democrático debe garantizar las libertades básicas y un conjunto mínimo de procedimientos de legitimación de la autoridad política, pero puede adoptar una gran diversidad de formas de organización y participación, según las condiciones de las sociedades en que se establece. En un contexto global en el que el mismo modelo democrático atraviesa por un proceso de reconstrucción y diversificación, América Latina está en posibilidad de consolidar sistemas políticos estables, que reivindiquen su larga vocación liberal y democrática. Para los países latinoamericanos es fundamental consolidar el presente impulso democrático, para acceder a una modernización política definitiva y estable, que garantice la vigencia plena del estado de derecho y encauce los conflictos sociales y políticos, a través de instituciones y procedimientos legítimos y eficaces.

CAPÍTULO I

MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA

La historia y la estructuración de la sociedad moderna es probablemente uno de los temas centrales de la sociología, desde sus orígenes disciplinares. La modernización es un proceso complejo, que afecta todos los órdenes de la vida y que tiene sus orígenes en Europa durante los siglos XV y XVI. Luego de convertirse en el impulso dominante de la civilización Occidental, ha venido expandiéndose hacia otras regiones y sociedades diversas, otras civilizaciones y culturas. En principio, se identifica con el desarrollo de la sociedad industrial capitalista y la difusión de las ideas liberales. Por ello, conviene partir de una definición general de modernidad, para precisar más adelante el concepto de desarrollo político.

Como se procura mostrar en este capítulo, la modernización se presenta en múltiples modalidades y secuencias, según las condiciones externas e internas de cada país o región. En América Latina, ha sido ampliamente estudiada desde diferentes aproximaciones. Como modernización tardía, subordinada desde sus inicios a las fuerzas del capitalismo central, el proceso ha adoptado ritmos y modalidades propias, y se ha convertido en la fuerza directriz en el desarrollo de las sociedades latinoamericanas, desde mediados del siglo XIX. Para comprender esta dinámica y las disyuntivas que hoy enfrenta, particularmente en el terreno político, es necesario referirse al proceso de modernización en general y su problemática. A partir de este análisis y de una definición básica del concepto de desarrollo político, nos referiremos entonces a la historia de la región, para caracterizar las etapas iniciales de este proceso y sus componentes básicos.

1.1 Los problemas de la modernización tardía

La modernidad ha sido equiparada al surgimiento de la sociedad capitalista. Su desarrollo se ha interpretado principalmente en términos económicos y sociológicos. La ampliación del intercambio comercial y la división del trabajo, el impulso al conocimiento científico y la tecnología, la multiplicación y especialización de las organizaciones sociales, la urbanización y la aparición de nuevas clases, condujeron paulatinamente al establecimiento del *complejo urbano - industrial moderno*. Desde una perspectiva sociológica, pueden identificarse tres rasgos principales: 1) Expansión continua y acelerada del conocimiento y su aplicación deliberada en la tecnología de la producción de bienes y servicios, con el uso de formas de energía nuevas y superiores, orientada siempre hacia la meta de maximizar la eficiencia; 2) Proceso de *secularización*, que conduce a la organización racional de las actividades en torno a valores y patrones utilitarios e impersonales, en donde la acción social es principalmente electiva y no normativa; y 3) El *cambio* se asume como exigencia y se institucionaliza como principio dinámico de todo el edificio social, de tal modo que la diferenciación y especialización de las instituciones se desarrolla en un grado extremo¹.

Desde una perspectiva similar, Habermas ha planteado una definición más amplia, que comprende elementos de tipo cultural y político. La modernización se refiere a un conjunto de "procesos acumulativos que se refuerzan mutuamente: a la formación de capital y la movilización de recursos; al desarrollo de las fuerzas productivas y al incremento de la productividad del trabajo; a la implantación de poderes políticos centralizados y al desarrollo de identidades nacionales; a la difusión de los derechos de participación política, de las formas de vida urbana y de la educación formal; a la secularización de valores y normas..."². La modernidad se define como "la convicción de que el tiempo futuro ha empezado

¹ Véase Germani, G., *Política y sociedad en una época de transición*, ob.cit, Cap.3, pp. 69-73.

² Habermas, J., *El discurso filosófico de la modernidad*, Ed. Taurus, Buenos Aires, 1989, p. 12.

ya: significa la época que vive orientada hacia el futuro, que se ha abierto a lo nuevo futuro”³.

La modernización afecta la totalidad del sistema social y puede caracterizarse, de manera específica, en cada una de sus esferas fundamentales, la económica, la social y la política. En la primera, se asocia fundamentalmente a la industrialización; en la segunda, acepta diferentes formas organizativas, siempre y cuando se preserve la posibilidad del cambio en las instituciones, las normas y las personas; en la tercera, asume originalmente la forma constitucional democrática, que ha demostrado ser compatible con diversos tipos de regímenes y sistemas políticos –monárquicos, republicanos, parlamentarios y presidencialistas, en distintas combinaciones- siempre y cuando se garantice cierto grado de estabilidad y desarrollo económico⁴. La experiencia moderna puede describirse también a través de una periodización general de las principales etapas de su desarrollo. La primera, de comienzos de siglo XVI a finales del siglo XVIII, es una *fase de búsqueda* e inicio. La segunda, de 1790 a finales del siglo XIX, es una *época revolucionaria* y de grandes transformaciones, en la que surge el “gran público moderno” y, sin embargo, se vive aún la dicotomía material y espiritual entre el mundo moderno y el tradicional. Y la tercera, en el siglo XX, es de *expansión general* de la modernidad y la cultura del modernismo, en la que se

³ Ibid, p. 16. En este pasaje, Habermas se refiere a Hegel como el filósofo que mejor entendió el sentido de la modernidad y alude a la definición que aparece en el Prólogo a la Fenomenología del Espíritu: “...vivimos en tiempos de gestación y de transición hacia una nueva época. El Espíritu ha roto con el mundo anterior...y se dispone a hundir eso en el pasado, entregándose a su propia transformación. El Espíritu, ciertamente, no permanece nunca quieto, sino que se halla siempre en movimiento incesantemente progresivo...; la frivolidad y el tedio que se apoderan de lo existente y el vago presentimiento de lo desconocido son los signos premonitorios de que algo otro se avecina...[y]...se ven bruscamente interrumpidos por la aurora que de pronto ilumina como un rayo la imagen del mundo nuevo”. *Fenomenología del espíritu*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1971, p. 12.

⁴ Germani, G., “Industrialization and modernization”, en *Encyclopaedia Britannica, Macropaedia*, Vol.9, pp. 525-526.

logran grandes avances en el terreno de la tecnología, el arte y el pensamiento⁵. Es necesario tener presente la distinción entre el proceso de modernización original, que tuvo lugar a finales del siglo XVIII y principios del XIX, particularmente en Inglaterra, a través de una revolución industrial y bajo las condiciones culturales de Europa Occidental, y la modernización que ha tenido lugar posteriormente, en diversos países y regiones del mundo. La sociedad moderna se desarrolló originalmente en el seno de la civilización occidental, pero su enorme poder material y su dinamismo han penetrado y ejercido una atracción poderosa sobre otras culturas y civilizaciones, mostrando que para su desarrollo pueden seguirse diferentes caminos y establecerse diversos modelos de organización y de pensamiento⁶. Durante todo el siglo XIX y hasta bien entrado el siglo XX, el análisis de la modernización estuvo dominado por una visión eurocentrista, que se correspondía con la defensa de los intereses imperialistas de los países centrales. A su vez, en términos metodológicos, la modernización se concibió inicialmente como la repetición de una sucesión de etapas y secuencias, modelos y relaciones causales que procuraban replicar la experiencia europea originaria.

Como ya se ha señalado, los estudios acerca del desarrollo político tuvieron su antecedente en las teorías del crecimiento y la modernización económica, formuladas principalmente en la década de los cincuenta, por autores tales como David Lerner, Seymour M. Lipset, Bert F. Hoselitz, David Apter, Gabriel Almond y

⁵ Berman, M., *All that is solid melts into air*, Ed. Verso, Londres, 1983, pp.16-17. La aproximación de Berman a la experiencia de la modernidad es quizá una de las más creativas y sugerentes. Sin subestimar las categorías socio-económicas, el tema se aborda desde una perspectiva literaria, a través de la obra de Goethe, Marx y Baudelaire. También se sigue la historia de las grandes ciudades modernas, particularmente París, San Petersburgo y Nueva York, a través de sus grandes novelistas y poetas. En una original combinación de análisis sociológico y literario, Berman logra una definición de la modernidad que se sitúa por encima de los debates metodológicos e ideológicos, proporcionando un vívido panorama del dinamismo moderno y sus promesas.

⁶ Germani, G. "Industrialization and modernization", ob.cit., p. 526.

James Coleman, entre otros⁷. En estos años, la prosperidad del sistema capitalista mundial proporcionó bases a este esfuerzo que se propuso determinar las leyes generales del desarrollo económico, las coordenadas fundamentales de la civilización industrial, comprendiendo en este esquema no sólo la experiencia de los países avanzados, sino también los países atrasados del Tercer Mundo, lo mismo que las particularidades de aquellos países que integraban el bloque socialista. En el curso de los años cincuenta, particularmente en el ámbito de la sociología norteamericana, se registra un amplio desarrollo metodológico de los estudios del desarrollo, fortaleciéndose la investigación empírica y estadística, lo que a su vez permitió una amplia gama de estudios comparativos. En estos primeros modelos, la modernización, entendida como crecimiento industrial, obedece a leyes generales y sigue una serie de etapas sucesivas y necesarias. Las particularidades históricas y culturales de las diferentes regiones o naciones quedan subordinadas a este modelo general.

Es bien conocida la teoría de Rostow acerca de las etapas del crecimiento económico. En polémica expresa con la teoría marxista, se propone una interpretación de la historia económica moderna, basada en la secuencia de cinco fases del crecimiento: 1) Sociedad tradicional; 2) Periodo de las condiciones previas; 3) Impulso inicial o despegue; 4) Madurez; y 5) Periodo de la producción masiva de bienes y servicios⁸. En su obra se rechaza la interpretación determinista de las relaciones entre estructura y superestructura, reconociendo un modelo causal de acción recíproca, en el que los fenómenos políticos y culturales influyen en los procesos económicos. Mediante algunos análisis comparativos, se describen procesos políticos como el nacionalismo, el papel del Estado y la posición de las

⁷ Entre las investigaciones precursoras más destacadas, cabe citar las siguientes: Lerner, D., *The passing of traditional society*, Ed. Free Press, Glencoe, 1958; Lipset, S. "Some social requisites of democracy", en *American Political Science Review*, Vol.53, 1959, pp. 69-105; Apter, D. "A comparative method for the study of politics", en *The American journal of sociology*, University of Chicago Press, Vol. LXIV, N°3, Noviembre 1958; Hoselitz, B.F., *Sociological factors in economic development*, Ed. Free Press, Glencoe, 1960; Almond, G. y J. Coleman (Comps.) *The politics of the developing areas*, Princeton University Press, N.J., 1960; Deutsch, K.W. "Social mobilization and political development", en *American political Science Review*, Vol.55, N°3, pp. 493-514.

⁸ Rostow, W.W., *Las etapas del crecimiento económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963, pp.16-25.

elites gobernantes como elementos dinámicos de la modernización. No obstante, las etapas del crecimiento no son meramente descriptivas, sino que tienen una articulación lógica y un fundamento en una teoría dinámica de la producción. En todo su análisis, predomina finalmente una visión economicista, en la que el crecimiento constituye la condición necesaria y suficiente para la configuración de una sociedad moderna.

El axioma de estas teorías consistía en asumir a la sociedad industrial como un objetivo universal. Todas las sociedades, independientemente de la civilización a que pertenezcan, adoptarán como deseable una economía basada en la libre competencia y la abundancia masiva de servicios y bienes de consumo. En segundo término, se asume una particular concepción del tiempo histórico como algo continuo y lineal, que va de la sociedad tradicional a la moderna. En las sociedades atrasadas, una vez fijadas las condiciones básicas para el desarrollo, por su propia dinámica, la sociedad moderna superará los obstáculos internos interpuestos por la sociedad tradicional. En esta visión formal del desarrollo, la modernización política se concibe como un producto derivado del avance económico. Una vez cumplida una serie de fases del desarrollo, similar a la experimentada en las sociedades avanzadas, se produciría no sólo el mejoramiento general de los niveles de vida, sino la integración cultural y la democratización de las sociedades tradicionales. Los sectores modernos habrían de incorporar gradualmente a los sectores atrasados, en un proceso de continua integración, en favor de una transición pacífica de formas limitadas de democracia a una democracia completa.

Desde principios de los años sesenta se inició la investigación más detallada de las formas que adoptadas por la modernización y el desarrollo en diversas regiones y países. En uno de los primeros estudios comparativos, Alexander Gershenkron planteó un importante análisis de las formas y variaciones que registró la modernización de países como Francia y Alemania, Rusia y

Dinamarca, en la segunda mitad del siglo XIX y hasta la Primera Guerra Mundial⁹. Si bien su estudio es fundamentalmente económico y se concentra en los patrones de industrialización, no deja de identificar una serie de procesos culturales e ideológicos. En un primer plano, destacan las particularidades de la modernización del Segundo Imperio de Francia y de Alemania, a partir de 1860, en comparación con la industrialización precursora de Inglaterra. Ante ésta, el desarrollo en aquellos países difiere fundamentalmente en tres aspectos: a) la velocidad del proceso, que tiende a ser mucho mayor; b) la dinámica de las estructuras productivas y organizativas, que varía considerablemente, concentrándose en industrias tecnológicamente avanzadas y mediante proyectos de gran escala, que comprenden todo un sector o rama industrial; y c) la aplicación de nuevos instrumentos institucionales e ideológicos, que responden a las condiciones específicas del país, lo mismo que a un proceso de imitación y adaptación de doctrinas e ideas.

En el caso de Francia, destaca el papel desempeñado por el sistema bancario, el *Credit Mobilier* de los hermanos Pereires, un nuevo modelo de financiamiento que indujo la *cartelización* de la industria y la formación de grandes plantas y complejos industriales. En la esfera ideológica, sobresale el papel asumido por las doctrinas saint-simonianas, estímulo fundamental para los capitalistas y la sociedad francesa en general. Las ideas del liberalismo económico no resultaban lo suficientemente atractivas y se requirió de una visión más orgánica del Estado corporativo y de las promesas de una sociedad no clasista. Por las condiciones de atraso social y económico, el capitalismo francés debió revestirse de ideas socialistas, de la nueva fe y el nuevo cristianismo predicado por Saint Simón y sus seguidores¹⁰.

En el caso de Rusia, con un grado de atraso mucho mayor, el proceso fue más dramático y contradictorio. Puede decirse que en una primera etapa, el

⁹ Gershenkron, A., *Economic backwardness in historical perspective*, Bleknap Press-Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1962.

¹⁰ *Ibíd.*, p. 23.

desarrollo económico de Rusia se impuso por razones fundamentalmente militares, en respuesta a conflictos y desafíos tanto internos como externos. El Estado asumió el papel protagónico. Muchas de las iniciativas modernizadoras se instrumentaron a través de mecanismos opresivos. El desarrollo adoptó una dinámica de grandes avances seguidos de periodos de estancamiento o franco retroceso, generando una situación paradójica en la que Rusia parecía más rezagada conforme más se esforzaba en salir del atraso. La magnitud de los retos cambiaba la naturaleza de las respuestas y se generaban así nuevos y mayores obstáculos. Un caso típico es el que se conoce como el periodo de la "Segunda servidumbre", ocasionada por la utilización masiva de mano de obra servil a que recurrió Pedro el Grande, en su urgencia por impulsar y garantizar la modernidad. No podía sorprender que la industrialización llegase acompañada de ideologías socialistas. Desde 1890, el marxismo ortodoxo jugó un papel central en el debate económico y político ruso. "En las condiciones de absoluto retraso de Rusia, de nuevo, una ideología socialista mucho más poderosa era necesaria para aceitar las ruedas emocionales e intelectuales de la industrialización que las que funcionaron en Francia y Alemania"¹¹.

Como resultado combinado de un conjunto de procesos sociológicos y comunicativos, los países atrasados enfrentan dificultades inéditas para lograr una modernización continua y exitosa. El crecimiento demográfico y la urbanización acelerada, la revolución de las expectativas debida a la incipiente modernización, en condiciones de atraso muy acentuadas, conducen generalmente a la agudización de las tensiones sociales, al grado de generar situaciones inmanejables y regresivas. Se generan así las condiciones para el surgimiento de gobiernos dictatoriales, autoritarios o totalitarios, capaces de recurrir a la violencia y a la abolición de las instituciones democráticas para resolver dichas tensiones e imponer un proyecto modernizador. En otras palabras, en las condiciones sociales de los países atrasados, la modernización frecuentemente se asocia con la dictadura y el autoritarismo. Las tendencias militaristas y expansionistas de este

¹¹ *Ibid.*, p. 25.

tipo de Estados, concluía Gershenkron, representan una amenaza grave para la paz internacional¹².

Los estudios comparativos pronto condujeron a la identificación de algunos de los rasgos que generalmente se presentan en el desarrollo tardío. En principio, parecería que estos rasgos se acentúan en proporción directa al grado de atraso económico e histórico en el que un determinado país inicia su modernización. Primero, el proceso de industrialización adopta un ritmo vertiginoso. Segundo, el Estado asume el papel central en la conducción y desarrollo de la economía. Tercero, las empresas adoptan dimensiones de gran escala y se concentran en ramas de producción donde la innovación tecnológica es reciente e intensa. Aparte de estos rasgos estrictamente económicos, también se identifica un conjunto de instrumentos institucionales e ideológicos que regularmente se utilizan para impulsar el desarrollo en condiciones de atraso. Como se ha señalado, incluso las doctrinas socialistas, de Saint Simón, primero, y de Marx y Lenin después, se desempeñaron como "estímulo emocional e intelectual" necesario para lograr la modernización capitalista¹³. Las condiciones específicas de los países atrasados reclaman la aplicación de instrumentos institucionales e ideológicos heterodoxos, en muchos casos ajenos a la tradición liberal, para superar las condiciones adversas.

Estas reflexiones nos inducen a una primera definición. En efecto, luego de múltiples estudios comparativos e históricos, se ha impuesto la evidencia de una asociación entre modernización tardía y autoritarismo. Este proceso se ha repetido en múltiples condiciones y latitudes, en diversos grados de atraso económico, social, distintas culturas y tradiciones, y sus causas se han explicado de muy diferentes maneras, privilegiando las condiciones económicas y sociales o subrayando las tradiciones históricas y culturales. Un primer resultado del avance de las investigaciones al respecto es la superación de los modelos rígidos y

¹² *Ibíd.*, p. 29.

¹³ *Ibíd.*, p. 26.

cerrados. Predominaron en una primera etapa los modelos economicistas. También han destacado algunos modelos culturalistas, tan mecánicos y fatalistas como los anteriores, en las que el autoritarismo se hacía aparecer como destino insuperable de aquellas culturas distintas a la cultura Occidental. En la actualidad, ha acabado de imponerse una aproximación más ecléctica y flexible, bajo un modelo multicausal y con una visión más abierta de los distintos caminos de la modernización, resultado de una amplia gama de estudios comparativos y de una mejor comprensión de la diversidad histórica y cultural del mundo.

Para facilitar la exposición, conviene formular aquí algunas hipótesis generales que han orientado el presente trabajo, si bien es necesario advertir que esta formulación básica habrá de matizarse y precisarse conforme se aborden los temas de manera más amplia. El proceso de modernización tiene en el modelo democrático un ideal regulativo que es deseable para cualquier sociedad, en la medida que a través de dicho modelo pueden garantizarse un conjunto de libertades y derechos, de carácter tanto individual como social, que resultan estructuralmente funcionales a las sociedades modernas y porque son también moralmente positivos en términos de justicia y equidad. En segundo lugar, este modelo democrático requiere el cumplimiento de un conjunto de condiciones básicas –igualdad ante la ley, respeto a los derechos y libertades fundamentales del individuo, procedimientos regulares para la designación de los poderes públicos, etc.–, pero su aplicación en las condiciones específicas de cada país o comunidad nacional acepta múltiples variaciones, tanto en su formación como en sus resultados. En tercer lugar, debe reconocerse que existen umbrales mínimos de desarrollo económico y social, condiciones básicas de integración cultural y participación, para que pueda darse la estabilidad política y un proceso de democratización de manera consistente; sin embargo, el hecho de que en el proceso de alcanzar dichos umbrales, la modernización se haya asociado sistemáticamente al autoritarismo en muchos países, no quiere decir que éstos estén impedidos, por factores culturales o históricos, de lograr un sistema político basado en el respeto a las libertades y derechos democráticos. Una vez logrados

estas condiciones, el acceso a las formas democráticas de convivencia no tiene por qué aceptar criterios discriminatorios de cualquier tipo –principalmente de tipo étnico o cultural, que son los más comunes- en la calificación de las modalidades idiosincráticas con que se aplica la democracia en cada caso. En otras palabras, las sociedades latinoamericanas tienen el derecho y la obligación de construir su propio modelo democrático; una vez garantizada la vigencia plena de las libertades políticas y el estado de derecho, condiciones necesarias de cualquier democracia formal, la democracia en América Latina deberá combinar, con imaginación y libertad, múltiples elementos, para proyectar un modelo que responda a las condiciones históricas y sociales de la región.

1.2 El concepto de desarrollo político

A partir de los años sesenta, el tema del desarrollo político empieza a plantearse de manera cada vez más autónoma y sistemática. En el escenario de la sociología norteamericana, la publicación de *The politics of the developing areas*, de G. Almond y J.S. Coleman, en 1960, marca destacadamente el principio de este período. La paulatina acumulación de investigaciones históricas y datos trajo como consecuencia un número cada vez mayor de estudios, junto con el surgimiento de enfoques metodológicos y disciplinarios cada vez más especializados. El interés por los fenómenos de modernización y cambio políticos obedeció así a diversos factores y condiciones. En primer lugar, la sofisticación creciente de los métodos y técnicas de la investigación, el aprovechamiento del análisis matemático y estadístico, la proliferación de encuestas y análisis comparativos, particularmente en la sociología norteamericana, representó un logro mayor en cuanto a rigor empírico y teórico¹⁴.

¹⁴ Un balance y una revisión sistemática del concepto de desarrollo político como campo disciplinario se encuentra en Huntington S.P. y J.I. Domínguez, "Political development", en Greenstein, F.I. y N. Polsby (Eds), *Handbook of political science*, 3 Vols., Ed. Addison-Wesley, 1975, Vol.3, pp.1-74.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, se produce una multiplicación de estudios de área o regionales, en los que la atención de la sociología metropolitana rebasa el interés por su horizonte inmediato, europeo y norteamericano, para proponerse el entendimiento de los procesos de cambio en los países más atrasados. Con modalidades regionales diferenciadas, la problemática de este proceso de modernización se generalizó desde entonces en otros continentes y en muy diversos escenarios. Cabe señalar también, en lo que se refiere a América Latina, que desde las décadas de los treinta y cuarenta, se había producido, en los principales países del área - Brasil, México, Argentina y Venezuela, entre otros - un acelerado proceso de renovación de las prácticas y las instituciones políticas. Este fenómeno pronto captó la atención de la sociología metropolitana, de tal modo que la región se convirtió en un campo fértil para el estudio del desarrollo¹⁵.

En términos generales, si bien existen escuelas bien diferenciadas, puede decirse que los estudios sobre el desarrollo político se liberaron del determinismo económico y lograron establecer un campo de investigación autónomo, en el que se identifica un conjunto de fenómenos específicos, con una dinámica propia, que ha logrado constituir un cuerpo disciplinario, con elementos teóricos suficientes y una metodología distintiva. En este nivel general de análisis, puede asumirse que el desarrollo político se manifiesta fundamentalmente en cuatro campos principales: 1) la estructura institucional; 2) las formas de participación; 3) la cultura política; y 4) los patrones de integración. Para adoptar una definición básica del concepto, es importante describir cada uno de ellos. La *estructura institucional* se expresa en el marco jurídico, las formas de gobierno, las

¹⁵ Entre los estudios precursores de la modernización de América Latina destacan los siguientes: Blanksten, G.I., "The politics in Latin America", en Almond, G. y J.S. Coleman, *The politics in developing areas*, ob.cit., pp. 455-531, Hoselitz, B.F., *Sociological aspects of economic growth*, ob.cit.; Silvert, K.H., *The conflict society: reaction and revolution in Latin America*, Hauser Press, New Orleans, 1961; Germani, G., *Política y sociedad en una época de transición*, ob.cit.; Medina Echevarría, J. y B. Higgins (Eds.), *Social aspects of economic development in Latin America*, 2 Vols., Ed. UNESCO, París, 1963; Hartz, L., *The founding of new societies*, Harcourt, Brace & World Inc., New York, 1964; Lipset, S.M. y A. Solari (Eds.), *Elites in Latin America*, Oxford University Press, 1967; y Huntington, S.P., *Political order in changing societies*, Yale University Press, New Haven, 1968. En cuanto a los autores latinoamericanos que se agruparon en torno a la CEPAL y quienes desarrollaron poco después la *teoría de la dependencia*, ver *Supra*, Introducción, nota 9.

modalidades de operación y legitimación del poder, la eficiencia de los aparatos jurídicos y administrativos del Estado (*Output*). En su análisis puede determinarse el grado de institucionalización, el nivel de coherencia, diversificación y flexibilidad institucional, los grados de concentración o dispersión del poder, la naturaleza de los mecanismos de legitimación, la eficiencia de la gestión burocrática. En lo que se refiere a las *formas de participación política (Input)*, se trata de analizar las formas de organización y asociación de los ciudadanos ante al gobierno y los asuntos públicos, el proceso de gestación de la sociedad civil y la opinión pública, así como los mecanismos de control estatal. En este terreno, se establece la distinción entre las formas tradicionales de participación comunal y clientelar, de las formas modernas, basadas en partidos políticos, grupos de interés y clases sociales.

En cuanto a la *cultura política*, se define como el conjunto de actitudes y valores que los individuos tienen respecto a los símbolos y procesos políticos, ante el ejercicio del poder y la participación en la esfera pública. Este sistema de valores es el resultado de una historia colectiva y puede clasificarse en distintos tipos, según su disposición ante el cambio y la modernidad. La congruencia entre la cultura y la estructura institucional es una condición básica para la estabilidad de todo sistema político. La modernización ocasiona un cambio significativo de la cultura y exige el desarrollo de algunas disposiciones que son esenciales para lograr un sistema político moderno: alto grado de confianza entre los ciudadanos, capacidad de asociación y organización, identidad nacional, y participación activa en los asuntos públicos y los procedimientos de legitimación del poder. Por último, en lo que se refiere a la *integración política*, ésta se entiende como unidad territorial e identidad nacional. Se trata de un elemento básico, en la medida en que toda autoridad política ejerce su poder en un territorio definido y la legitimidad de dicha autoridad depende de la existencia de un consenso mínimo entre gobernantes y gobernados, de una identificación común con símbolos y tradiciones de tipo nacional. La articulación de los grupos sociales en una sociedad moderna tiende a ser horizontal y competitiva, de tal manera que existe

un desarrollo paralelo y diverso de valores, según el status de cada grupo, además de que los individuos disfrutaran de una movilidad amplia. En este terreno destaca la problemática de la diversidad étnica y cultural, particularmente relevante en América Latina, que se presenta como un obstáculo para la modernización. En sociedades donde la heterogeneidad étnica es amplia y profunda, tiende a producirse una integración social vertical y jerárquica que, si bien permite la movilidad individual, impide la de los grupos, generando desigualdades muy acentuadas y rígidas. La diversidad étnica se da acompañada de diferencias culturales y religiosas que dificultan la unidad nacional y conducen frecuentemente al conflicto y a la fragmentación territorial y política¹⁶.

En los estudios precursores destaca, en primer lugar, una reflexión acerca de los elementos específicamente políticos de la modernización, de los componentes principales del proceso de institucionalización. La sociedad moderna aparece, en lo político y lo cultural, fundamentalmente como una sociedad de masas. “La gran ruptura hacia la modernidad estuvo representada por el gran cambio en el contenido de los símbolos del centro, por su secularización y por la creciente posibilidad de participación, aunque fuera de una manera intermitente o parcial, de los grupos más amplios en las formulaciones de sus símbolos e instituciones centrales. Esta ruptura contiene en sí misma las características específicas de los cambios sociales en la modernidad, la propensión a la transformación del sistema y la persistencia de las demandas de cambio, protesta y transformación”¹⁷. A través de un amplio proceso de movilización, se disuelven las pequeñas unidades y los vínculos de la sociedad tradicional, las personas quedan libres de los lazos adscriptivos, pero inmediatamente se conforman nuevas pautas de asociación y organización. Surgen los grandes grupos sociales, con una conciencia creciente de su poder. Se generan nuevas formas de articulación de demandas y de participación política. Los partidos, los grupos de

¹⁶ Cf. Huntington, S.P. y J.I. Domínguez, “Political development”, ob.cit., pp.10-14; y Eisenstadt, S.N., *Modernización: movimientos de protesta y cambio social*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1968, pp.11-40.

¹⁷ Eisenstadt, S.N., *Modernización: movimientos de protesta y cambio social*, ob.cit. pp.77-78.

interés, las clases, los movimientos sociales y la opinión pública son formas en que se constituye el marco institucional de la sociedad de masas. De manera inevitable, estas masas aspiran a participar en el centro del poder y requieren de la producción de instituciones y símbolos básicos, demandan símbolos de significación masiva y consensual que aseguren su propia identidad. El Estado nacional representa, desde luego, la unidad política por excelencia de la modernidad, símbolo máximo de identidad social y cultural.

Es muy importante subrayar que la modernización introduce procesos de desorganización, movimientos de resistencia, rupturas y conflictos sociales. La centralización del poder y la participación política cada vez más amplia, la disolución de los lazos y símbolos tradicionales, el predominio de los valores de la democracia y la igualdad, generan la convergencia y el conflicto entre los mismos grupos sociales emergentes y con las elites y grupos desplazados. En el nivel social e individual, se presentan fenómenos de intranquilidad y conflicto, anomia y alienación. Surge al mismo tiempo una cultura de masas, esencialmente popular, que es vista con desprecio por las elites. En términos políticos, la participación progresiva de grupos cada vez más amplios que gravitan hacia el centro del poder es una de las características fundamentales de la sociedad moderna. Este proceso demanda el establecimiento de un marco institucional que exprese el nuevo orden moral de la vida civil, basado en el consenso y la dignidad del individuo, en la conciencia pública y la educación de los ciudadanos. La posibilidad de la disidencia y de movimientos de protesta es un rasgo fundamental de un marco institucional moderno, es parte de ese proceso constante de atracción de nuevos actores sociales hacia el centro político. La condición fundamental para la estabilidad de una sociedad propiamente moderna es el hecho de que los grupos emergentes acepten articular y canalizar sus intereses dentro del marco institucional y, a través de partidos políticos, grupos de interés y movimientos sociales, contribuyan a generar ese consenso masivo que se requiere en las sociedades actuales. Para garantizar la supervivencia del orden social moderno, además de fortalecer las instituciones, es indispensable además promover los

valores y símbolos en que se basa dicho orden, es decir, los valores de la dignidad del individuo, la democracia y la igualdad.

En suma, el reto central de la sociedad moderna, en la que el cambio se ha convertido en un valor por sí mismo, es el de fortalecer su capacidad para asimilar un proceso de transformación constante. “El problema crucial que la modernización crea en seguida es el de la capacidad de la estructura social emergente para enfrentar estos cambios continuos o en otras palabras, el problema del desarrollo sostenido, es decir, la posibilidad de desarrollar una estructura institucional capaz de absorber problemas y demandas constantemente cambiantes. Esto es lo que constituye el problema central y el desafío de la modernización”¹⁸. Este reto es sin duda descriptivo de las condiciones por las que ha atravesado actualmente América Latina, que debe resistir la tentación autoritaria y consolidar sus instituciones democráticas en un contexto de estancamiento económico y aguda desigualdad social.

Ante el escenario de la modernización como un fenómeno mundial, ante la diversidad de condiciones y secuencias en las que distintas sociedades se han modernizado, resulta impracticable la propuesta de formular un modelo único de etapas del desarrollo. Es necesario, sin embargo, identificar algunas variables y tendencias en esta combinación ilimitada de factores y estructuras del proceso de modernización. Del análisis de los países que han experimentado un desarrollo tardío, pueden destacarse algunas características importantes. Las condiciones del *punto de partida* son determinantes. El grado de atraso económico y la carencia de una cultura política homogénea definen las modalidades de la industrialización y de las formas de organización. El Estado asume un papel central en materia económica y organización social, como se destacaba en el estudio de las modalidades económicas del desarrollo tardío. Asimismo, la ausencia de valores y conductas asociadas a la participación democrática conduce al surgimiento de partidos y asociaciones de carácter monolítico y

¹⁸ *Ibid.*, p.78.

burocrático, de afiliación masiva, generalmente creados por iniciativa del propio Estado. Otro factor central es el de la filiación política de las elites dirigentes, que se inclinan por distintas pautas institucionales. Esto puede contribuir al establecimiento de una régimen político de carácter democrático, o bien a favorecer distintas formas de pluralismo limitado o de regímenes de carácter abiertamente oligárquico, modernizantes o tradicionalistas.

Desde principios de los años sesenta, como se ha señalado, los países latinoamericanos han representado una experiencia histórica particularmente interesante, una suerte de laboratorio político natural de los problemas de la modernización. Sus economías relativamente avanzadas y el predominio de los valores occidentales hicieron muy significativo el desarrollo del área desde el punto de vista de los estudios comparativos. Para los propósitos del presente trabajo, conviene hacer aquí un paréntesis de tipo histórico. Asumiendo una periodización general del desarrollo de la región, se realiza a continuación un breve recuento de la historia de América Latina, para abordar luego de manera más detallada el proceso de modernización política.

1.3 Antecedentes: América Latina entre 1880 y 1930

Apenas conquistada la independencia, en la primera mitad del siglo XIX, las incipientes entidades latinoamericanas atravesaron por una larga y profunda crisis, debatiéndose entre la anarquía y la dictadura militar. Los cambios socio económicos que se esperaban no se produjeron. Con las explotaciones mineras paralizadas, el sistema comercial desarticulado y la administración pública al borde de la desaparición, todo parecía retroceso en las primeras décadas de vida independiente.

El nuevo orden político apenas modifica la estructura económica y social vigente durante el régimen colonial. Las mayorías indígenas se encuentran

marginadas de la civilización, practicando la agricultura de subsistencia, sin integración posible al sistema comercial. Si bien ha desaparecido la nobleza peninsular, se mantiene un régimen semifeudal basado en la Hacienda. El hacendado impone un modelo de autoridad paternalista, renuente a la integración nacional, explotando en condición semiservil a los peones agrícolas. Los grandes terratenientes y el clero sobreviven, logrando consolidar una fuerza política conservadora que mantendrá su predominio hasta mediados de siglo en casi todos los países de la región. La identidad entre las clases dominantes y el nuevo orden político tiene la pretensión de mantener la organización interna heredada de la Colonia. Sin embargo, casi todos los países experimentan graves crisis económicas ante la imposible restauración. La escasez de recursos, tanto humanos como materiales, dificulta el desarrollo de las actividades productivas. El raquítico sistema de comunicaciones comerciales está en quiebra, ante la ausencia de una administración pública que posibilite los contactos internacionales; las actividades agrícolas no podían considerarse económicamente integradas y su desarrollo es incipiente y marginal¹⁹.

La triada esencial de la Colonia, conformada por la Monarquía, la Hacienda y la Iglesia, se ha modificado. El Virrey y la nobleza peninsular, encarnación del poder político y económico, han desaparecido. Pero ha surgido un nuevo elemento, resultado inmediato de las guerras de independencia: el Ejército, que viene a integrarse a las dos instituciones coloniales subsistentes: la oligarquía terrateniente y el clero²⁰. Así, la crisis económica viene acompañada de un fenómeno político característico: el caudillismo militar. A lo largo de las tres primeras décadas de independencia, casi todos los países de la región padecen la inestabilidad que este fenómeno produce. Se configura una cierta elite política integrada en su mayor parte por militares, dispuestos generalmente a la corrupción o a la defensa de intereses locales y personales. La situación es grave y

¹⁹ Cf. Stanley, J. y B.H. Stein, *La herencia colonial de América Latina*, Ed. Siglo XXI, México, pp.128-135; y Skidmore, T.E. y P.H. Smith, *Historia contemporánea de América Latina*, ob.cit., pp. 47-50.

²⁰ Halperin Donghi, T., *Historia contemporánea de América Latina*, ob.cit., p.137.

contradictoria, sobre todo si consideramos que la mayoría de los países latinoamericanos, con excepción de Brasil, han optado por una organización republicana. Para mediados de siglo, casi todos han establecido formalmente una división tripartita de poderes y un marco jurídico constitucional. El caudillismo militar, sin embargo, imposibilita no sólo la estabilidad política sino también una integración nacional mínima. Subsiste la identidad estrecha y localista entre las clases económicamente dominantes y el poder político, entre el hacendado y el caudillo militar. Los esfuerzos por lograr la integración nacional son realizados por un reducido grupo de conservadores, empeñados en restaurar el orden colonial. Apenas puede hablarse de una auténtica unidad geográfica y política. Pese a la adopción mimética del sistema republicano, América Latina está lejos aún de una auténtica modernización económica y política²¹.

No es sino hasta mediados de siglo que las perspectivas de modernización empiezan a dibujarse. Las tendencias imperialistas del capitalismo europeo y norteamericano se fortalecieron paulatinamente, generando una acelerada expansión económica y gestando así una coyuntura internacional favorable para el desarrollo de América Latina. A partir de 1880, se perfilan profundas transformaciones económicas. La riqueza potencial del suelo latinoamericano atrajo los recursos financieros necesarios para su explotación. La minería acaparó las sumas más importantes; la extracción y distribución de minerales requerían de tecnología e instalaciones muy costosas, que sólo el capital extranjero podía financiar. Los kilómetros de vías férreas se multiplicaron en todos los países y éstos pronto estuvieron en posibilidad de comerciar tanto con el exterior como en el interior. La exigencia de materias primas que presentaba el mercado mundial vino ocasionar también importantes modificaciones en la agricultura. La demanda creciente de productos agropecuarios y las posibilidades de comercio que los medios comunicación ofrecían, los recursos del capital extranjero y la disponibilidad de los terratenientes tradicionales, se tradujeron de inmediato en una alza de la productividad agrícola y en la consecuente valorización de la tierra.

²¹ *Ibíd.*, pp. 135-139.

A partir de la década de 1880, en cualquier país latinoamericano puede verificarse la expansión del capital extranjero en las ramas fundamentales de la economía. Los terratenientes extranjeros se multiplican, la producción y el comercio agropecuarios les pertenecen o son controlados en atención estricta a sus intereses; las industrias extractivas en su totalidad y en gran parte del sistema de comunicación pertenecen también a corporaciones capitalistas extranjeras²².

En la mayoría de los países latinoamericanos puede observarse otro fenómeno naturalmente producido por la expansión de la economía liberal capitalista: el debilitamiento de la Iglesia y el clero como factores económicos. Las combinaciones entre el capital extranjero y los terratenientes tradicionales conforman una voraz oligarquía financiera, industrial y agrícola que exige la desamortización de los innumerables bienes del clero católico. Es en este renglón donde se concentra el debate ideológico entre liberales y conservadores. El triunfo político de los primeros obedece a la creciente presión económica que ejercía la oligarquía y una incipiente clase media de comerciantes urbanos y rurales. Las transformaciones económicas tuvieron repercusiones sociales inmediatas. El grado de integración aumenta en todos y cada uno de los países latinoamericanos y en sus estructuras empiezan a definirse los estratos sociales correspondientes a su desarrollo económico. No puede hablarse, sin embargo, de la consolidación de una burguesía nacional o regional. La dependencia crónica del desarrollo económico condiciona la formación de una clase dominante de carácter más bien oligárquico, integrada por inversionistas extranjeros, terratenientes tradicionales y políticos liberales que, a través de la desamortización de bienes eclesiásticos, habían logrado el ascenso social. Adicionalmente, se registra la aparición de las clases medias, integradas en su mayor parte por comerciantes, burócratas, intelectuales, profesionistas y militares, cuyo crecimiento es muy acentuado. En los centros urbanos e industriales aparecen también los obreros asalariados, pero el grueso de la población trabajadora de la región se concentra aún en la

²² *Ibid.*, pp.209-206; véase también Furtado, C., *La economía latinoamericana*, Ed. Siglo XXI, México, 1976, pp. 50-55.

agricultura. En condiciones semi-serviles, los trabajadores agrícolas son una prueba dramática de las deformaciones de la modernización económica en condiciones de dependencia, y se constituyen en un problema crónico para las sociedades latinoamericanas. Por otra parte, practicando la agricultura de subsistencia y marginados completamente de la civilización, subsisten a lo largo de toda la región numerosos núcleos de población indígena. Antes de pasar a los aspectos políticos, debe subrayarse un último fenómeno social de importancia: la explosión demográfica. La promesa de inconmensurables riquezas se tradujo en cuantiosa inmigración y, aunando esto al crecimiento natural de la población nativa, puede asegurarse que a lo largo del siglo XIX casi todos los países hispanoamericanos cuadruplicaron el volumen de su población²³.

Se ha señalado ya que la mayoría de los países de la región adopta la organización federal republicana. Aunque la anarquía y los golpes militares no se destierran sino hasta 1880, las luchas políticas han venido definiendo dos grupos o partidos fundamentales: liberales y conservadores. Las polémicas que definieron a estos dos grupos antagónicos pueden formularse brevemente: federalismo o centralismo, relaciones entre el Estado y la Iglesia, liberalismo económico o restauración colonial, orientación educativa, desamortización de bienes eclesiásticos, etc. Los liberales, aglutinando en su base a los oligarcas nacionalistas y a la clase media militar, profesionista y comerciante, consolidan el poder político con rapidez. La filosofía positivista impregna profundamente las concepciones y tácticas de la inteligencia liberal, confrontándola aún más con la sociedad tradicional. El Estado se concibe como garante de la estabilidad política, el orden y el progreso, pero por definición debe abstenerse de cualquier intervención en las relaciones económicas individuales, sociales o internacionales. La Iglesia debe también abstenerse de toda participación política, económica o

²³ Stanley, J. y B.H. Stein, *La herencia colonial de América Latina*, ob.cit., pp.139-141; Halperin Donghi, T., *Historia contemporánea de América Latina*, ob.cit., pp. 222-224, 232-235; Furtado, C., *La economía latinoamericana*, ob.cit., pp. 59-61. Para una tipología de las formas que adoptó el modelo agro-exportador, sus resultados diferenciados y las consecuencias que estas modalidades tendrían en el desarrollo de los distintos países, véase Cardoso, F.H. y E. Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, ob.cit., Cap. III, pp. 39-53.

educativa, y reducirse a su carácter de institución religiosa. El liberalismo económico, la libertad de credo y expresión, la educación científica y la paz social conforman, al parecer de los liberales, el fuerte núcleo de intereses nacionales abocados a la modernización²⁴.

Muchos son los ejemplos del triunfo liberal. En México, la afirmación nacionalista encarnada por Juárez y la subsiguiente "dictadura honrada" del General Díaz (1876 – 1910). En Chile, desde 1861, con José Joaquín Pérez, hasta 1891, con Balmaceda, se suceden sin interrupción presidentes liberales. En Argentina se registra un periodo de productiva estabilidad política desde 1890 con Roca hasta 1914 con Roque Sáenz, quien consumo una sólida reforma electoral. En Brasil, en 1890 se establece el modelo republicano y liberal, si bien su carácter oligárquico sobrevivirá hasta bien entrado el siglo XX. En Uruguay se establece un bipartidismo estable y funcional, que se consolida en 1903, con el régimen proto-populista de Batlle y Ordoñez. En Perú el liberalismo se consolida, primero, con la Constitución de 1860 y luego con el "renacimiento peruano" iniciado por Piérola (1895 - 1899). El liberalismo radical en Venezuela logra un progreso concentrado entre 1870 y 1877, bajo la presidencia de Guzmán Blanco. Guatemala es reconstruida por el liberal Rufino Barrios (1873-1885). En Paraguay, la Constitución liberal de 1870 inaugura cuarenta años de estabilidad.

En estas décadas, encabezando la defensa de la integridad del territorio nacional, entonces amenazada por las potencias acreedoras, los liberales obtuvieron un amplio apoyo social y constituyeron la expresión del progreso nacionalista. La elite política se consolidó y el aparato estatal, fortalecido, garantizó la paz y el orden indispensables para el desarrollo de la economía. Los liberales, en múltiples combinaciones con el expansionismo estadounidense, amplían y perfeccionan la administración pública, orientan y comprometen al poder militar como instrumento represivo del Estado en su afán por la estabilidad política, y todo esto a fin de proporcionar garantías al inversionista extranjero y asegurar la

²⁴ Skidmore, T.E. y P.H. Smith, *Historia contemporánea de América Latina*, ob.cit., pp. 53-58.

exportación de materias primas. A partir de 1880 y hasta 1929, prácticamente todos los países latinoamericanos sostienen un acelerado ritmo de crecimiento económico y modernización social. Mediante las ideas liberales y la sobreposición de un sistema federal y republicano, la modernización de América Latina se consume, cristalizando un nuevo orden neo-colonial, esencialmente paradójico y contradictorio²⁵.

El liberalismo latinoamericano disfruta de la "protección" norteamericana que se expresa en la Doctrina Monroe y en los repetidos intentos por impulsar el Panamericanismo. México (1901), Río de Janeiro (1906) y Buenos Aires (1910) fueron sedes de las Conferencias Panamericanas iniciadas en Washington en 1880. El capital norteamericano desplaza paulatinamente al europeo y la explotación económica se diversifica: proliferan los cultivos frutales, se fortalece la minería, la industria petrolera crece aceleradamente, las exportaciones agrícolas aumentan su volumen, el sistema de comunicaciones se ramifica y, en general, todo parece prosperar en paz y armonía. Sin embargo, el origen mismo del capital invertido y las particularidades de la estructura social ocasionaron graves tendencias monopólicas y oligárquicas en el desarrollo económico que se registró en estas décadas. El desarrollo no parece obedecer al surgimiento y consolidación de una auténtica burguesía local, sino al desarrollo imperialista del capitalismo mundial. La libre iniciativa, las posibilidades de capitalización y el espíritu empresarial que caracterizaron a las burguesías europeas y norteamericana no encarnan precisamente en las oligarquías latinoamericanas, vitalmente dependientes del capital extranjero y de los precios del mercado mundial. Con el paso de algunos años las actividades financieras, industriales y agrícolas se concentran en pocas manos. Los liberales se organizan ahora a la defensa de sus privilegios, cayendo en franca contradicción con la doctrina política que les condujo al poder. Las modalidades del poder político y del Estado cobran entonces proporciones dictatoriales. La sombra del régimen colonial proyecta innegables remanentes semi-feudales. La proliferación de haciendas y latifundios,

²⁵ Halperin Donghi, T., *Historia contemporánea de América Latina*, ob.cit., pp. 237.

las condiciones inhumanas del campesinado, la explosión demográfica y la disminución en la demanda de materias primas en el mercado mundial, producen, en las primeras décadas del nuevo siglo, la crisis general del orden Latinoamericano. América Latina ha progresado económicamente siguiendo las tendencias del capitalismo mundial, pero sin lograr la unidad nacional en torno una tradición política independiente. Condicionada por la contradictoria situación, la ideología liberal cobra paulatinamente un carácter demagógico; se revela como una manifestación del afán mimético por la novedad que caracteriza el heterogéneo desarrollo político de América Latina. El coloniaje económico y cultural falsifica los principios y las realizaciones del liberalismo, reduciéndolas a fenómenos subsidiarios del capitalismo dependiente. El contradictorio progreso cristaliza en anomalías patentes: liberalismo oligárquico y autoritario, burguesías nacionales dependientes y subordinadas, simulación jurídica y política, que auspician la demagogia y la corrupción²⁶.

Entre 1900 y 1929 se registra la consolidación del modelo agro exportador y casi todas las economías de la región conocen un periodo de crecimiento y prosperidad. El estallido de la Primera Guerra Mundial no afecta demasiado la dinámica de las economías latinoamericanas, ahora bajo el tutelaje creciente del capital norteamericano. A su vez, la industrialización se expande por primera vez de manera constante, concentrándose en la rama de los bienes de consumo demandados por el mercado interno, pero incursionando también en la producción eléctrica y petrolera. El auge de la economía exportadora aceleró el proceso de urbanización y de ampliación de las clases medias. En estos años, las condiciones internas y externas del desarrollo empiezan a modificarse sustancialmente y se prefiguran transformaciones sociales y políticas de gran envergadura en todos los órdenes. La nueva etapa histórica se inicia con el planteamiento de tres posibilidades políticas: el estallido revolucionario, como en el caso de México; la

²⁶ *Ibíd.*, pp. 283-294.

democratización paulatina, que ejemplifican Chile, Argentina y Uruguay; y la dictadura militar, que predomina en el resto de los países²⁷.

1.4 Modernización política: la etapa populista

Como ya se ha señalado, las primeras décadas del siglo XX fueron para América Latina años de crecimiento y prosperidad. La consolidación del modelo de exportación, el avance de la urbanización y la industria, la ampliación de la red de comunicaciones y del mercado interno, la centralización del poder político y burocrático, fueron fenómenos que pronto transformaron a las sociedades latinoamericanas. La modernización y el predominio de las ideas liberales habían provocado profundas divisiones en las clases dominantes. Importantes fracciones de la oligarquía agraria, no relacionadas con la industria, estaban abiertamente empeñadas en la defensa de su hegemonía y en el rechazo a los nuevos tiempos. Desde principios de siglo, como resultado de una política primitiva de sustitución de importaciones, en parte debida al aislamiento involuntario que produjo la Primera Guerra Mundial, en los países más avanzados de la región aparece una incipiente clase obrera, junto con una clase media más o menos diversificada e influyente. El activismo de los sectores medios en la vida política vendría a catalizar la crisis latente. El caso precursor de la Revolución Mexicana de 1910 destaca por la profundidad y el radicalismo de los cambios a que dio lugar, antecediendo a todos los países del área en la remoción del Estado liberal oligárquico y en la inauguración de nuevos patrones de organización social y participación política. En otros países, estos años fueron de intensa reforma. En Uruguay, Argentina y Chile se dieron pasos importantes y exitosos en cuanto al establecimiento de un sistema de partidos y coaliciones políticas, lo que permitió una transición pacífica, al tiempo que se amplió sustancialmente la participación dentro de los cauces institucionales²⁸.

²⁷ *Ibíd.*, pp. 314-317.

²⁸ Skidmore, T.E. y P.H. Smith, *Historia contemporánea de América Latina*, ob.cit., pp. 58-63. Una descripción sintética de las tendencias dominantes en la economía internacional en este periodo, una tipología general de las economías exportadoras de América Latina y un breve análisis del crecimiento de los principales países se encuentra en Furtado, C., *La economía latinoamericana*, ob.cit., pp. 59 -72.

En Uruguay, en 1903, el Partido Colorado, que representaba entonces una coalición entre liberales y la oligarquía urbana, logra llevar al poder a José Batlle y Ordoñez, quién inicia una profunda transformación social y política. Mediante una serie de políticas nacionalistas y populares, Batlle logra derrotar la resistencia del Partido Blanco y evitar la guerra civil, e impulsa una amplia reforma política y legal que conduce a la Constitución de 1916 y a la modernización general del Estado y su maquinaria política y electoral. En este proceso se impulsan claramente algunas políticas de corte nacionalista y popular. Por ejemplo, la movilización y organización de las clases trabajadoras por parte del Estado, la promulgación de legislación laboral avanzada, la secularización del poder público y la educación, la influencia carismática del líder o caudillo, a la reivindicación de la soberanía nacional frente a intereses económicos externos –en este caso, británicos, y el recurso frecuente de una retórica nacionalista, que convertiría a este período en una mítica edad de oro, en el que brilló la excepcionalidad del país, contemplada siempre con orgullo y nostalgia en las décadas por venir. De hecho, puede asegurarse, por ejemplo, que la Constitución de 1916 prefiguraba múltiples recursos de lo que luego vendría a ser el Estado de Bienestar. En el caso de Argentina, en 1912, durante el régimen de Sáenz Peña, se produce una importante reforma electoral, que abre el camino para el triunfo de la Unión Cívica Radical, en 1916. Aunque de manera más moderada y con algunos episodios represivos, Hipólito Irigoyen se convierte en el caudillo del radicalismo y su influencia se extenderá hasta 1930. En estos años de gran prosperidad, Irigoyen alienta la organización de los sectores populares, impulsa políticas populares y una retórica nacionalista, al tiempo que moderniza y consolida la maquinaria burocrática y electoral del Estado. En el caso de Chile, en 1920, la Unión Liberal, encabezada por Alejandro Alessandri, impulsa al movimiento obrero y se protege a las organizaciones de izquierda, en un esfuerzo por fortalecer y modernizar el sistema político y el Estado. Si bien estas políticas fueron de corta duración, lograron expresarse en la Constitución de 1925 y representaron una importante reafirmación de la autonomía del Estado y sus compromisos sociales²⁹.

²⁹ Halperin Donghi, T. *Historia contemporánea de América Latina*, ob.cit., pp. 325-337.

Al rezago de sus estructuras políticas y la cerrazón del sistema oligárquico tradicional, a las limitaciones en materia de organización y participación políticas, a los problemas de integración de una comunidad nacional marcada por la desigualdad y la exclusión, vino a sumarse una circunstancia externa que tuvo repercusiones profundas: la crisis de la economía mundial de 1929. En América Latina, el efecto del derrumbe del sistema comercial y financiero mundial fue devastador. No sólo se produjo una amplia parálisis productiva, sino que la insolvencia financiera de la región también quedó en evidencia. La crisis tuvo además efectos políticos catastróficos en toda la región. En el curso de ese año y el siguiente, se produjeron golpes de Estado en Argentina, Brasil, Chile y Perú, entre otros. Uno de los resultados de mayor alcance fue precisamente el hecho de que, en todos estos países, se fortaleció y renovó el papel del ejército, proyectándose como un actor político que podía garantizar el orden y la seguridad. Se inaugura un periodo de estancamiento económico, movilizaciones sociales e inestabilidad política para toda la región, con excepción de Venezuela, que ya disfrutaba de una sólida bonanza petrolera.

Por otra parte, en términos ideológicos, es necesario señalar también que estos fueron años marcados por la crisis de las ideas y las instituciones del liberalismo. Pronto emergieron, en los escenarios políticos metropolitanos, diversas doctrinas autoritarias, que iban desde la planeación estatal soviética a los proyectos corporativos del fascismo italiano y el nazismo alemán. La crisis del sistema económico mundial enfrentó a las elites políticas de América Latina a una época de incertidumbres y búsquedas, en la que se procuró inspiración en las fuentes más disímolas, tanto en el socialismo marxista como en el corporativismo fascista. Eran tiempos en los que la democracia representativa no gozaba de mucho prestigio, ni despertaba mayor entusiasmo o convicción. En suma, la crisis del 29 marca de manera precisa el fin del modelo agro exportador y la necesidad de impulsar un nuevo proyecto económico, basado en la industrialización, la sustitución de importaciones y el crecimiento del mercado interno. Con ello, ante la crisis política y

las exigencias de un nuevo modelo de desarrollo, se abre un periodo de cambio y transición para la mayoría de los países del área³⁰.

En este escenario, a partir de 1930, se registra en América Latina una serie de movimientos y regímenes de tipo populista, que dominarán la vida política de la región y tendrán un impacto perdurable en las décadas por venir. En términos ideológicos, estos movimientos fueron acentuadamente nacionalistas y antiimperialistas, además de que se distanciaron del modelo democrático liberal, para aproximarse a las fórmulas fascistas de organización. Se propusieron la movilización de las clases trabajadoras y los sectores populares, procurando el desplazamiento del sistema oligárquico e implementando un sistema político de participación amplia y un programa de modernización económica. Si bien la mayoría de estos movimientos abusó de una retórica revolucionaria, tuvieron en realidad un carácter reformista, que básicamente se orientó a la defensa de la independencia nacional y a la incorporación de los sectores tradicionalmente excluidos y marginados. En algunos casos, como en Perú y México, se exaltó la herencia y la originalidad de las culturas indígenas como fuentes de la identidad nacional. En general, todos fueron movimientos *estatistas*, que veían en el fortalecimiento del Estado el camino para desplazar definitivamente el dominio oligárquico e impulsar un sistema político moderno, basado en la participación de los nuevos actores sociales. Las clases medias y profesionales, entre las que se incluía destacadamente el sector militar, habían crecido considerablemente y no encontraban alternativas de participación; por ello, encabezaron estos movimientos, impulsando alianzas de clases orientadas básicamente a la inclusión de las clases trabajadoras y populares.

En general, estos movimientos se presentaron como una respuesta al colapso del modelo agro-exportador y del régimen oligárquico. En un escenario mundial de crisis, los movimientos populistas denunciaron la exclusión y el atraso de grandes sectores de la población y propusieron un nuevo modelo de desarrollo económico e integración nacional, bajo la influencia de una combinación de ideologías socialistas

³⁰ Skidmore, T.E. y P.H. Smith, *Historia contemporánea de América Latina*, ob.cit., pp. 63-66.

y fascistas. En las condiciones de atraso económico y social que enfrentaban, estos movimientos fueron también fundamentalmente elitistas y dirigistas. Una elite progresista, generalmente apoyada en un líder carismático y en una retórica nacionalista, impulsó la organización vertical de las clases populares y un conjunto de políticas comprometidas con la defensa del empleo y el salario, la generación de servicios públicos y sociales, la promulgación de legislaciones avanzadas que protegieron los derechos de los trabajadores y sus organizaciones. Estos regímenes lograron el debilitamiento del poder oligárquico, fortalecieron y modernizaron el papel del Estado, impulsaron la modernización industrial y ampliaron la participación política. Por su carácter elitista y dirigista, sin embargo, estos regímenes fueron también esencialmente autoritarios, reprimiendo sistemáticamente la disidencia, coartando las libertades de expresión y asociación, e implantando un sistema corporativista de organización de las clases trabajadoras, centralizado, monopólico y vertical, bajo el control del Estado. Para los años cuarenta, la imagen de un Estado fuerte y nacionalista, que dirigía el proyecto económico y administraba un vasto aparato de servicios de seguridad social, estaba fuertemente arraigada en el escenario político latinoamericano³¹.

Uno de los casos más destacados de lo que luego se definiría como el populismo latinoamericano se presenta en Brasil. En un país en donde la república oligárquica era muy fuerte, donde el federalismo y la diversidad territorial no habían permitido la formación de un poder central dominante, se impone a través de unas

³¹ Entre los estudios acerca del populismo latinoamericano destacan los siguientes: Di Tella, T. S., "Populismo y reformismo", en Germani, G., T. S. Di Tella y O. Ianni, *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica*, Ed. Era, México, 1973; Germani, G. "Democracia representativa y clases populares", en *Ibíd.*; Weffort, F.C., "Clases populares y desarrollo social", en Quijano, A. y F.C. Weffort, *Populismo, marginalización y dependencia*, Ed. EDUCA, Costa Rica, 1973; Ionescu, G. y E. Gellner (Comps.), *Populismo: sus significados y características nacionales*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1972; Hennessy, A. "América Latina", en Ionescu G. y E. Gellner, *Populismo*, ob.cit.; Ianni, O., *La formación del Estado populista en América Latina*, Ed. Era, México, 1975; Laclau, E., "Hacia una teoría del populismo", en Laclau, E., *Política e ideología en la teoría marxista*, Ed. Siglo XXI, México, 1978; Malloy, J.M. (Ed.) *Authoritarianism and corporatism in Latin America*, University of pittsburg Press, Pittsburg, 1977; Varios autores, *Los populismos*, Críticas de la Economía Política, Edición Latinoamericana, Nos. 20/21, Ed. El Caballito, México, 1981; Hermes, G, Loeza y J.F. Prud'homme (Comps.), *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*, Colegio de México, México, 2001.

elecciones fallidas y un golpe militar, en 1930, el candidato de la Alianza Liberal, Getulio Vargas. Teniendo en mente el modelo de la Argentina de Irigoyen, Vargas proyecta, con poderes prácticamente dictatoriales, una ampliación sustancial de las bases sociales del Estado y la consolidación del poder central. Bajo la influencia del *movimiento tenentista*, que rechaza el orden liberal y representativo asociado a la república oligárquica, en 1934, Vargas proclama la *Segunda Constitución Republicana*, en donde además de conceder tempranamente el voto a la mujer, impulsa un sector de representación corporativa y desarrolla un estilo de propaganda ideológica típicamente fascista. Se configura entonces la doctrina del *Integralismo*, debida al ideólogo Plinio Salgado, que tiene un importante impacto en las clases medias y se apoya en un modelo de movilización y agitación de masas, copiado del régimen de Salazar en Portugal. El avance de la izquierda comunista y las ambiciones ideológicas del varguismo, conducen al golpe de Estado de 1937, cuando se proclama es *Estado Novo* y una nueva Constitución, marcadamente centralista y autoritaria. Se inicia una dictadura populista de siete años, en la que se producen auténticas movilizaciones populares, se genera una estructura sindical de tipo corporativo, se establece legislación laboral avanzada y se operan mecanismos de propaganda y adoctrinamiento de masas³².

Aquí aparecen ya los rasgos más acentuados del populismo latinoamericano. Se impulsa un proyecto de modernización industrial capitalista a través de un régimen autoritario, centrado en la figura del caudillo o el líder carismático. Al mismo tiempo, se procura una amplia movilización social y popular, orientada a encuadrar a los principales actores sociales en un sistema de representación corporativa y vertical, monopolizada y sancionada por el Estado. Esta estructura política tenía como función principal el apoyo al régimen. A ello se sumaron las estrategias de propaganda y adoctrinamiento que se han mencionado, dominadas por una retórica antiliberal y nacionalista. El efecto de estos años de dictadura populista fueron muy penetrantes y perdurables en el proceso de modernización e institucionalización

³² Cf. Skidmore, T.E. y P.H. Smith, *Historia contemporánea de América Latina*, ob.cit., pp. 181-195; Halperin Donghi, T., *Historia contemporánea de América Latina*, ob.cit., pp. 404-410; Weffort, F.C., "Clases populares y desarrollo social", ob.cit., pp. 80-110.

política de Brasil, en la medida que se trató de una época fundacional, en la que se arraigaron las relaciones entre Estado y sociedad, en la que se consolidó un sistema de participación de los nuevos actores políticos de la sociedad moderna. Todavía en 1942 se registra un fuerte impulso por el fortalecimiento de las organizaciones sindicales y la aplicación de la ley laboral; pero pronto se inició el proceso de adaptación a las nuevas condiciones internacionales del fin de la Segunda Guerra Mundial, con el triunfo de las democracias liberales sobre los regímenes fascistas. No fue sino hasta 1944, ya cerca del final del *Estado Novo*, cuando Vargas finalmente abandonó su retórica corporativista y fascista, para decretar la vuelta del orden liberal representativo.

En el caso de México, la prosperidad y el desarrollo que trajo consigo el *porfiriato* condujo finalmente a la crisis y el colapso del modelo oligárquico agro-exportador. La revolución estalló en 1910, ante el activismo de los sectores medios y la profunda inconformidad popular latente, ante una oligarquía insensible a la pobreza y la desigualdad que la administración porfiriana había acentuado. Luego de diez años de guerra civil, se consolidó un poder revolucionario modernizador y *estatista*, en manos de lo que se denominó *la dinastía sonoreense*, encabezada por Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, que condujeron al país a la estabilidad y a la modernización del sistema político. Al establecimiento del marco constitucional de 1917, con su vasto programa de reformas sociales, siguió la institucionalización política, a través de la aparición del *Partido Nacional Revolucionario* (PNR), en 1929, que puso fin al caudillismo militar. El PNR se planteó la necesidad de impulsar y centralizar la participación política de los principales sectores productivos (Campesinos, Obreros y Patronos), incorporando también al Ejército como un sector más del partido oficial. La derrota de las revueltas cristeras y la solución al conflicto con la Iglesia Católica representaron el primer triunfo del nuevo Estado post-revolucionario, que conocería una nueva etapa de movilizaciones populares en el periodo cardenista de 1934 a 1938. El régimen de Cárdenas retoma y profundiza la alianza entre el Estado y los sectores populares, mediante el impulso de una ambiciosa reforma agraria, que procura cumplir las promesas de la revolución ante el

campesinado, y la intensa movilización de la clase obrera y los sectores populares, orientada a su integración corporativa al interior del partido oficial, ahora renovado y denominado el *Partido de la Revolución Mexicana* (PRM). Se formaron entonces la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), grandes centrales que automáticamente pasaron a formar parte del partido oficial. En el caso del populismo mexicano, sin embargo, es importante destacar que las doctrinas fascistas y la retórica antiliberal no tuvieron una presencia destacada. Por el contrario, si alguna ideología se asumió de manera explícita, esta fue el socialismo, que de manera abierta orientó las políticas en materia educativa³³.

En Argentina, con la reforma electoral de 1912, se abre la posibilidad para el triunfo de la *Unión Cívica Radical*, partido liberal reformista que enfrentaba la resistencia oligárquica. El período de gobiernos radicales, que va de 1916 a 1930, estuvo presidido siempre por Hipólito Irigoyen, una figura carismática y caudillesca. En una primera etapa, se auspiciaron las movilizaciones populares y la organización de los trabajadores, para fortalecer las bases sociales del partido y del Estado. Se consolidó también la maquinaria electoral y la estabilidad política, en un ambiente de prosperidad económica. Sin embargo, la reforma política no se profundizó; la democratización del sistema quedó incompleta y ocasionó el resurgimiento de graves divisiones en el bloque oligárquico. En la coyuntura de la crisis económica internacional, se produjo el golpe de Estado de 1930 y una sucesión de regímenes autoritarios caracterizados por la corrupción y el fraude electoral, que manifestaban abiertamente su simpatía por el fascismo. En 1945, sin embargo, desde su posición como Secretario del Trabajo, el General Juan Domingo Perón ha construido una posición política dominante que conduce a la confrontación y la ruptura. En las elecciones de 1946, Perón logra la Presidencia e inicia el establecimiento de un régimen propiamente dictatorial, basado en su control de las organizaciones sindicales y los movimientos populares. Un nuevo tipo de movimiento, de corte

³³ Cf. Córdova, A. *La formación del poder político en México*, Ed. Era, México, 1972, pp. 24-44; Anguiano, A., *El Estado y la política obrera del cardenismo*, Ed. Era, México, 1975, Cap. II, pp. 46-74; Halperin Donghi, T., *Historia contemporánea de América Latina*, ob.cit., pp. 410-415.

claramente fascista, accede al escenario político, con el apoyo del ejército y de una intensa movilización de las clases populares y los sectores medios, animado por una ideología profundamente nacionalista y antiimperialista. Perón se consolida como un líder carismático y autoritario, con claras inclinaciones totalitarias, alentando un proyecto económico dominado por el dirigismo estatal, estableciendo un riguroso control sobre los medios de comunicación, utilizando modelos de movilización y propaganda típicamente fascistas, y promoviendo la formación de un partido basado en una estructura sindical autoritaria controlada por el caudillo. Su inclinación totalitaria se formulaba abiertamente en la doctrina del *Justicialismo*, ideología orientada a la superación del corrupto Estado liberal democrático. También destacó su fanatismo anticlerical, que le enajenó incluso el apoyo popular y algunos sectores de las fuerzas armadas. No obstante, estas veleidades ideológicas pronto fueron dejadas de lado, ante el triunfo de los aliados sobre los poderes del Eje y el predominio de los Estados Unidos en la región. El discurso peronista tomó entonces una orientación antifascista y reivindicó el modelo democrático, para incorporarse luego a las iniciativas panamericanistas de los Estados Unidos, a las cuales se había resistido sistemáticamente.

El golpe militar de 1955 puso fin a la dictadura de Perón, pero es importante subrayar las características de este régimen, que por otra parte, se constituyó en un movimiento social y político cuya fuerza y persistencia determinó la política argentina durante las décadas por venir. La penetración popular del discurso peronista y la estructura sindical autoritaria que se impuso al movimiento obrero convirtieron al peronismo en un actor político principal, a pesar de sus fracciones, alianzas y conversiones ideológicas, cuya influencia se expresó en la lealtad inquebrantable de más de un tercio del electorado. A pesar del empeño de los regímenes militares por proscribir legalmente al peronismo, provocando una auténtica disociación en la vida política argentina, no lograron desarraigarlo. En el curso de su primera administración, el régimen peronista logró establecer no sólo un sistema político rigurosamente centralizado y autoritario, centrado en la figura carismática del caudillo, sino que su discurso antioligárquico y nacionalista cohesionó a las clases

populares y el movimiento sindical, estableciendo una base política perdurable. Luego de diez años de dictadura, la insurrección cívica militar que depuso a Perón abrió una larga etapa de inestabilidad, dictaduras militares y violencia, que no logrará resolverse sino hasta 1983³⁴.

En el caso de Perú, el impulso por una ampliación sistemática de la participación política se registra entre 1919 y 1930, con la dictadura progresista de Leguía. El movimiento *Patria Nueva*, que lo había llevado al poder, había debilitado ya a los partidos oligárquicos tradicionales. En la primera parte de su administración, Leguía asumió políticas populistas, particularmente orientadas a incorporar a la población indígena serrana, además de impulsar la modernización industrial del país y promover la organización de los trabajadores. La orientación del régimen, sin embargo, sufrió un viraje a partir de 1923, asumiendo políticas más conservadoras y represivas. Fue entonces que surgió la *Alianza Popular Revolucionaria Americana* (APRA), un movimiento de corte nacionalista y populista que arraigaría de manera perdurable en las clases trabajadoras y populares de Lima y del norte del país, que tendría una importante influencia en el escenario latinoamericano, y que adoptaría múltiples formas a lo largo de su prolongada existencia. Fundada por Víctor Raúl Haya de la Torre, el APRA se convertiría en un polo fundamental del sistema político, a partir de la insurrección de 1932 y hasta 1956, en una primera etapa. Luego, su retórica antiimperialista y socialista fue rebasada por la emergencia de la Revolución Cubana. La APRA y el liderazgo de Haya de la Torre, quien permaneció activo en la política hasta 1979, representan un amplio movimiento político y social, que se formó de una combinación de ideas socialistas y nacionalistas, basado en una política de movilizaciones populares e insurrecciones. Su prolongada supervivencia y las sucesivas transformaciones de su ideología y programa, se debieron en buena medida al discurso revolucionario y antiimperialista original, que

³⁴ Di Tella, T.S., "Populismo y reforma en América Latina", en Veliz C. (Ed.), *Obstáculos para la transformación de América Latina*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1969, pp.71-74; Weffort, F.C. "Clases populares y desarrollo social", ob.cit., pp. 50-79; Halperin Donghi, T., *Historia contemporánea de América Latina*, ob.cit., pp. 385-390; Cavarozzi, M., "Los ciclos políticos en la Argentina desde 1955", en O'Donnell, G., Schmitter, P.C. y Whitehead, L. (Comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 4 Vols., Ed. Paidós, Buenos Aires, 1988, Vol. 2, pp. 37-78.

encontró amplio eco en los sectores populares del país y la región, además de la extraordinaria celebridad que cobró Haya de la Torre a nivel internacional, como exiliado político y como ensayista y propagandista eficaz³⁵.

En el caso de Venezuela, luego de la prolongada dictadura del General Gómez, que va de 1909 a 1935, y habiendo sorteado excepcionalmente bien la crisis económica del 29 gracias a la bonanza petrolera de esos años, surge *Acción Democrática*, un amplio movimiento opositor que demanda la liberalización del régimen. En 1945 un golpe militar lleva al poder a Rómulo Betancourt, líder de *Acción Democrática*, para impulsar un conjunto de políticas populistas de movilización social, organización sindical y legislación laboral avanzada. Si bien este régimen populista tiene dimensiones sociales e ideológicas menores que en los casos de Brasil y Argentina, no deja de tener un fuerte impacto en el fortalecimiento de las funciones estatales y la consolidación del sistema político. Este proceso se vio interrumpido en 1952, por el golpe militar y la dictadura del General Pérez Jiménez, pero para 1958, *Acción Democrática* y Betancourt lograron reconquistar el poder y continuar con algunas de las reformas; en esta segunda etapa, se avanzó particularmente en la reforma agraria y en la organización sindical de obreros y campesinos³⁶.

El análisis del proceso de modernización de los principales países del área arrojó un conjunto de elementos comunes que es importante para comprender la historia de la región, para identificar los rasgos esenciales de sus instituciones y su cultura política. Para recapitular y tener una visión de conjunto, conviene destacar estos elementos que caracterizaron a los regímenes populistas:

³⁵ Cf. Skidmore, T.E. y P.H. Smith, *Historia contemporánea de América Latina*, ob.cit. pp. 220-230; Cotler, J., "Las intervenciones militares y la transferencia del poder a los civiles en Perú", en O'Donnell, G., Schmitter, P.C. y Whitehead, L. (Comps), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, ob.cit. , Vol. 2, pp. 225-260.

³⁶ Cf. Halperin Donghi, T. *Historia contemporánea de América Latina*, ob.cit. , pp. 424-425; Lynn Kart, T., "El petróleo y los pactos políticos: la transición a la democracia en Venezuela", en O'Donnell, G., Schmitter, P.C. y Whitehead, L. (Comps), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, ob.cit. , Vol. 2, pp. 295-330.

- Operaron de una manera claramente autoritaria, aun cuando pueden ser descritos como "incluyentes", en el sentido de que promovieron la movilización popular y las organizaciones de las clases trabajadoras, sectores previamente desorganizados.
- Económicamente, procuraron la industrialización a través de la intervención estatal, con inversiones masivas en infraestructura y en industrias básicas; su propósito principal consistió en estimular y proteger la formación de una burguesía nacional.
- Expresaron y fueron apoyados por una alianza poli-clasista, orientada en contra de la oligarquía tradicional. Esta coalición fue dominada por las fracciones industriales y comerciales de las clases dominantes, administrada por los sectores medios y apoyada por una movilización popular controlada.
- En su relación con la clase trabajadora, realizaron esfuerzos sustanciales para organizar el movimiento sindical e implementar una legislación social avanzada. Dichas tareas fueron realizadas de manera autoritaria, mediante la implantación estructuras verticales y monopólicas de tipo corporativo.
- El liderazgo carismático jugó un papel destacado y los patrones tradicionales del patrimonialismo y el clientelismo constituyeron rasgos distintivos del estilo del gobierno.
- En cuanto a su ideología, estos regímenes apelaron insistentemente a la movilización de los sectores populares mediante una retórica nacionalista, anti-liberal y anti-imperialista. Más allá de esta interpelación, no desarrollaron o impusieron una ideología rígida y doctrinaria; predominó una orientación pragmática y flexible.

- Como resultado del equilibrio entre las incipientes clases sociales, la autonomía del Estado se acentuó considerablemente, dando lugar a lo que se ha denominado una situación "bonapartista", en la que el Estado asumió un papel protagónico en términos económicos y sociales.

Como se ha visto, estos regímenes se presentaron de manera destacada en México, Brasil, Argentina, Perú y Venezuela. En Uruguay y Chile, sin embargo, encontramos también elementos que pueden considerarse como precursores del populismo. Además, Colombia, Bolivia, Guatemala y República Dominicana también experimentaron posteriormente movimientos que pueden clasificarse como populistas³⁷. No obstante su gran diversidad, el populismo se ha identificado como una categoría pertinente en el análisis del proceso de transición y modernización por el que atravesó América Latina entre 1930 y 1960. En una visión de conjunto, este periodo se ha identificado como una etapa en la que se logra una relativa institucionalización de los sistemas políticos de los países más avanzados de la región. El cambio en el modelo de desarrollo económico, con un claro predominio del sector industrial y la aparición de nuevos actores sociales, condujo inevitablemente a la reforma del sistema político: el cambio de la estructura institucional y de las formas de participación se volvieron urgentes ante la necesidad de incorporar y encauzar institucionalmente las fuerzas sociales emergentes.

Si bien el análisis de sus logros y limitaciones debe referirse a las condiciones específicas de cada país, conviene adelantar aquí algunos elementos para su evaluación general. Es cierto que en la etapa populista se configuró una especie de Estado de Bienestar nacionalista, con un papel central en la dirección del desarrollo económico y social. La modernización y el fortalecimiento del aparato estatal fueron notables, al mismo tiempo que se logró una mayor integración nacional de todos los grupos sociales, en torno a los nuevos símbolos y la nueva retórica del Estado populista. No obstante, los Estados

³⁷ Weffort, F.C. . "Clases populares y desarrollo social", ob.cit., p. 24.

latinoamericanos continuaron siendo sumamente débiles y vulnerables. En términos económicos, los regímenes populistas dieron los primeros pasos en la instrumentación de un desarrollo "hacia adentro", que más adelante se conocería como el modelo desarrollista de la CEPAL. Para 1935, México, Brasil, Argentina ya habían avanzado considerablemente en este nuevo camino, mientras que Chile, Uruguay, Perú y Colombia arrancaron poco después. Entre 1935 y 1945, aprovechando el aislamiento forzado que se produjo durante la Segunda Guerra Mundial, las economías latinoamericanas avanzaron significativamente en materia de industrialización y crecimiento. Sin embargo, el establecimiento de un Estado verdaderamente fuerte, autónomo y eficaz, ante los poderes externos e internos, resultó una tarea más difícil de lo que parecía. En la mayoría de los casos, el poder del Estado se fragmentó en bloques de intereses particulares o corporativos, dominados por el clientelismo y la corrupción. El Estado parecía grande y poderoso, pero era débil e ineficiente, incapaz de superar la dependencia externa, el atraso y las desigualdades internas³⁸. Con la excepción del régimen revolucionario mexicano, la mayoría de los regímenes populistas no lograron establecer partidos y organizaciones lo suficientemente estables y hegemónicos. Mientras que los movimientos populistas conservaron su impulso inicial y las condiciones internacionales fueron favorables al crecimiento, la nueva estructura política pareció avanzar y consolidarse. Sin embargo, cuando el modelo desarrollista empezó a tropezar con dificultades, al iniciarse la década de los sesenta, los sistemas políticos fundados por el populismo empezaron a dar muestra de su debilidad. La inconformidad y las movilizaciones sociales aumentaron, la desconfianza de las clases dominantes y los partidos conservadores se incrementó, la polarización política alcanzó niveles muy altos y el sector militar reapareció en la escena política, ahora bajo la asesoría de los programas de la Alianza para el Progreso (ALPRO) y la nueva doctrina de seguridad nacional, patrocinados por los Estados Unidos. Cuando los movimientos populistas y sus líderes carismáticos desaparecieron o se desgastaron, cuando el control estatal de las organizaciones corporativas fue

³⁸ Malloy, J.M., "Introduction", en Malloy, J.M. (Ed.), *Authoritarianism and corporatism in Latin America*, ob.cit., pp. 3-19.

insuficiente para encauzar las movilizaciones y evitar la polarización, cuando los símbolos de integración nacionalista se desvanecieron ante una administración pública permeada por la ineficiencia y la corrupción, se presentó una situación que se ha descrito con la “pretorianización” de la sociedad, que conduciría eventualmente, como se verá en el próximo capítulo, a la inestabilidad, los golpes militares y la dictadura. De esta manera, los regímenes populistas pueden considerarse como un intento fallido de modernización e institucionalización políticas, cuyas estructuras no resistirían las tensiones y conflictos de la sociedad emergente, nuevamente deformada por las condiciones de un desarrollo dependiente y subordinado. Los partidos y las organizaciones populistas sobrevivirían, con mayor o menor fuerza, y seguirían ciertamente desempeñándose como factores de poder considerables en las décadas por venir, algunos incluso sobrevivirán al largo periodo autoritario que se avecinaba y renacerían a finales de los años setenta y ochenta, pero la estructura y las instituciones políticas nacionales no pudieron resistir las nuevas tensiones que la década de los sesenta trajo consigo. A mediados de esta década, aparecería un nuevo tipo de régimen autoritario, basado en la dictadura militar, que cancelaría abruptamente las instituciones políticas y el orden constitucional vigente.

5. Populismo clásico y populismo contemporáneo

Es interesante contrastar la experiencia latinoamericana con los registros históricos del populismo clásico. El proceso adaptación de este cuerpo ideológico es muy revelador respecto al escenario histórico y las condiciones particulares del subcontinente. Como en otros casos, este proceso se produjo como una respuesta a las necesidades políticas del momento y como una adopción imitativa de patrones de integración y movilización de distintos grupos sociales, articulados en este caso a un proyecto modernizador. De algún modo, el populismo latinoamericano se presenta como una apropiación de los mecanismos de movilización e integración política e ideológica de los casos originarios, pero cambiándoles completamente de

signo, en el sentido de que se trata de movimientos claramente políticos y estatistas, orientados a la modernización, más que a la restauración de una utópica sociedad agraria pura y primitiva. Esta recuperación de las fórmulas populistas no fue exclusiva de los países latinoamericanos. Tanto la revolución soviética rusa de 1917, como el fascismo europeo de los años veinte echaron mano de múltiples elementos del discurso y la simbología, del capital político de la movilización populista.

Las primeras manifestaciones proto-populistas pueden rastrearse en tiempos tan remotos como los de las rebeliones campesinas y *jaqueries* de mediados del siglo XVI. Su manifestación más reconocida y clásica es el populismo ruso, en las postrimerías de la Rusia Imperial. Posteriormente, en condiciones completamente diferentes, sus formulaciones ideológicas reaparecen en los Estados Unidos, a finales del siglo XIX. Un agrarismo utópico y conservador, una visión moral dominada por el propósito de restaurar una república idílica de granjeros y campesinos, el mito rural, la virtud agraria de los hombres cabales del campo, ajenos a la corrupción y a la fragmentación laboral y psicológica del hombre moderno. Este es el núcleo del populismo originario. Es ante todo un movimiento conservador y reaccionario, opuesto a la idea del progreso, una ideología orientada a la restauración de un pasado ideal, cuya fuerza básica es de carácter moral y radica en su reivindicación de los valores tradicionales y populares, de la personalidad integral del hombre simple y sencillo. Se trata, en términos políticos, de un movimiento conservador radical que desprecia abiertamente la política y el Estado, y se inclina por la intolerancia y la violencia.

Es necesario destacar otros dos elementos característicos. Primero, las ideologías populistas se presentaron principalmente como una exaltación de los valores populares más tradicionales, como un mensaje dirigido a los sectores que la sociedad industrial condenaba a desaparecer: la población rural y el campesinado. Segundo, por su propia inconsistencia histórica y su carácter reaccionario, el populismo fue una ideología que se desarrolló de manera acentuadamente defensiva, es decir, con una fuerte inclinación a las teorías de la conspiración, a la

búsqueda de culpables, a la xenofobia y el racismo. Condenados de antemano al fracaso por la fuerza de la modernización urbano-industrial, los movimientos populistas se inclinaron siempre por la violencia y el ejercicio autoritario del poder. La fuerza de las ideas populistas proviene de la idealización de la sociedad y la personalidad rurales, núcleo utópico que ha resultado sumamente atractivo como polo de contraste y referencia ante la sociedad moderna, que se visualiza como el proceso de corrupción del hombre primitivo y natural. En diversas ideas y conceptos de Rousseau y Herder, lo mismo que en Smith y Ferguson, pueden hallarse las simientes de esta visión conservadora y antimoderna del populismo³⁹.

La caracterización general arriba propuesta hace evidente la anomalía que representó el populismo latinoamericano. Compartió algunos de sus rasgos con regímenes de tipo fascista más que con las formas originales del populismo primitivo. Así, por ejemplo, para Germani los "movimientos nacional-populares" de América Latina representaron deformaciones políticas causadas por el "proceso asincrónico" de transición entre la sociedad tradicional y la sociedad moderna. Por consideraciones geográficas y demográficas, aunadas a efectos psicológicos y culturales, estos regímenes vinieron a representar un proceso político altamente distorsionado, en el que una movilización temprana o precoz de los sectores populares no condujo a la integración política convencional, sino que produjo un sistema político aberrante, a la mitad del camino entre el fascismo y el totalitarismo⁴⁰.

Una aportación importante en torno al tema del populismo es la que se propone interpretarlo como un dispositivo ideológico particular. Es necesario reconocer, en primer término, la persistencia del concepto de populismo en el lenguaje del análisis sociológico y político, a pesar de su imprecisión y de la diversidad de los fenómenos que regularmente se designan mediante el término. Hay quienes lo consideran como movimiento político, como en el caso de Weffort y Germani, mientras que otros lo definen como un tipo de régimen, como Di Tella.

³⁹ Mac Rae, D. "El populismo como ideología", en Ionescu, G. y E. Gellner, *Populismo*, ob.cit., pp.187-202.

⁴⁰ Germani, G., "Democracia representativa y clases populares", ob.cit., pp. 29-35.

Otros lo interpretan como la expresión ideológica de una determinada clase social o alianza de clases, y hay quienes lo toman como un proceso asociado a una etapa del desarrollo socio-económico, en lo que coinciden Germani y Di Tella. El análisis de los diversos movimientos populistas demuestra que es imposible identificar un común denominador entre las bases sociales que los han impulsado. Entre los pequeños granjeros norteamericanos, el campesinado ruso, y la alianza de la pequeña burguesía y las clases obreras latinoamericanas no hay, en efecto, nada en común. Por otra parte, cuando el populismo se explica sólo en términos de clases o grupos sociales, se plantea una interpretación históricamente inconsistente, que tiende a diluir los rasgos comunes entre los distintos casos. Por ello, la interpretación del populismo como fenómeno ideológico resulta particularmente relevante⁴¹. La autonomía de los fenómenos políticos e ideológicos es el punto de partida. Si bien es cierto que el conflicto económico de los intereses de clase subordina y articula todas las demás contradicciones, en la esfera de lo político se desarrollan contradicciones específicas que no siempre tienen un sentido clasista por sí mismas. Los fenómenos políticos tienen una dinámica autónoma, que obedece a procesos históricos y culturales. El dominio de clase se manifiesta y se ejerce a través de *dispositivos ideológicos*, mediante los cuales la clase dominante impone su hegemonía, articulando en su discurso un conjunto de elementos ideológicos y culturales que no tienen de por sí un sentido clasista.

Se establece así el terreno en que puede identificarse el elemento esencial y común a las diferentes formas del fenómeno. El populismo es ante todo una *apelación al pueblo*, por encima de las divisiones de clase, apelación que se fundamenta e invoca una de las contradicciones centrales en la esfera de lo político: la *contradicción entre pueblo y bloque dominante*. El antagonismo entre el reclamo popular democrático y el poder dominante es más antiguo y más amplio que la contradicción clasista. Los valores y actitudes, los símbolos y las tradiciones de una cultura popular democrática, que no pueden ser modificados a voluntad, “son el

⁴¹ Laclau, E., “Hacia una teoría del populismo”, ob.cit., pp. 165-233; véase también Mouzelis, N., “Una crítica al libro ‘Política e ideología en la teoría marxista’ de Ernesto Laclau”, en Varos autores, *Populismos*, ob. cit., pp. 149 -176.

precipitado de una experiencia histórica única e irreductible y, en cuanto tal, constituyen una estructura de significados más sólida y perdurable que la misma estructura social”⁴². La interpelación populista supone la incorporación de muy diversos elementos de dicha cultura popular, que no necesariamente tienen por sí mismos un sentido de clase. El análisis del populismo latinoamericano debe tener en consideración la diversidad de sus componentes ideológicos y la autonomía de su dinámica. Este enfoque permite valorar los elementos específicos de los distintos populismos, al mismo tiempo que hace visible cómo el proyecto hegemónico de la clase dominante asimila y articula este fenómeno a su discurso y a su estructura política. Desde esta perspectiva, la interpretación de Germani y Di Tella, que asocian el fenómeno populista latinoamericano a una etapa específica de transición en el desarrollo regional, resulta insatisfactoria. Las distintas manifestaciones del populismo que se registran en Francia, Italia y Alemania durante el periodo de entreguerras son una prueba en contrario, y hacen ver su carácter reduccionista.

En la interpretación de Laclau, se propone una definición en la que el populismo es fundamentalmente un recurso ideológico. Por tanto, puede asociarse a movimientos sociales y regímenes de distinto signo político. Puede decirse que el populismo es un dispositivo ideológico particular, que consiste en la interpelación a un referente básico: el pueblo. Sin embargo, esta interpelación al pueblo, por encima de las clases sociales o grupos específicos, no es suficiente. Es necesario añadir un elemento más: “... el populismo consiste en la presentación de las interpelaciones popular-democráticas como conjunto sintético-antagónico respecto a la ideología dominante”⁴³. Esto no implica necesariamente que sus aspiraciones sean revolucionarias. Lo único que se requiere para el surgimiento del fenómeno populista es que alguna clase o fracción de clase se haya distanciado del bloque dominante y esté en posibilidad de cuestionar el orden prevaleciente, para buscar el establecimiento de una nueva hegemonía. Es por ello que el fenómeno populista puede asumir diferentes formas, tanto en la composición de los grupos sociales o

⁴² Laclau, E. *Ibíd.*, p.95.

⁴³ *Ibíd.*, p. 201.

clases que lo impulsan como en los signos políticos que lo alientan. O en otras palabras, el signo político de un movimiento populista depende de la articulación que se establezca entre el proyecto de una determinada clase o grupo social y la interpelación popular democrática que se pone en juego. Así, por ejemplo, puede hablarse de una tipología de populismos, que comprende el populismo fascista de Mussolini o Hitler; el populismo socialista de Lenin, Mao Tse Tung o Fidel Castro; lo mismo que el populismo nacionalista de Vargas, Perón o Cárdenas en América Latina. De hecho, puede asumirse también que prácticamente en todo proceso de transformación social de envergadura, la clase o fracciones de clase emergentes deben recurrir al dispositivo ideológico del populismo para impulsar y consolidar su proyecto de cambio social.

La etapa populista en América Latina representa, con todo, un periodo fundamental en el proceso de modernización. Es en esta etapa que se establecen la estructura y las instituciones fundamentales de un sistema político moderno, el marco jurídico y las formas de participación e integración, los valores y actitudes, símbolos y creencias de las diferentes culturas políticas nacionales. Se trata sin duda de un impulso de modernización, pero en todas y cada una de sus fases y modalidades se encuentran ambigüedades y combinaciones heterodoxas de elementos tradicionales y modernos. La caracterización más general de estos regímenes populistas es la de su autoritarismo. Una modernización política impuesta desde arriba, a través de la acción de una figura carismática y el establecimiento de partidos hegemónicos y de estructuras corporativas centralizadas y verticales. El objetivo central de estos regímenes fue el de la modernización industrial capitalista, mediante la creación y el fortalecimiento de una burguesía nacional, y a través del impulso a las formas de organización y participación subordinadas de las clases trabajadoras. Sin embargo, el populismo latinoamericano tuvo, como se ha señalado antes, un carácter movilizador e incluyente, al promover la organización de las clases populares y establecer una legislación social que protegía los derechos de los trabajadores. Esto era necesario para establecer un sistema político moderno y

estable, que incorporara a la arena política los nuevos actores sociales y en el que los conflictos pudieran resolverse institucionalmente.

En cuanto a las instituciones políticas fundamentales, destaca el papel de un presidencialismo centralista y omnipotente, lo mismo que el establecimiento de partidos nacionalistas hegemónicos, basados en una organización corporativa de los sectores sociales más importantes. La competencia partidaria y la participación ciudadana eran puramente formales. En la realidad, el patrón autoritario que se estableció en esta etapa fundacional hizo posible que sobrevivieran las formas tradicionales de dominación y control político – las redes clientelares, el ejercicio patrimonial del poder, la represión y la corrupción - en el seno de las nuevas instituciones formalmente modernas y democráticas. Más que un sistema plural y competitivo de partidos y elecciones, predominaron los sistemas monolíticos y plebiscitarios, bajo la tutela de un partido hegemónico, en donde las elecciones no representaban una auténtica opción de cambio sino una manera de medir la aprobación o el rechazo de las políticas gubernamentales. Las movilizaciones populares y nacionalistas condujeron al encuadramiento de los grandes sectores sociales en un sistema corporativo estatista, cuyas formas de legitimación, ajenas a la competencia electoral y la participación ciudadana, resultaron más bien simbólicas, asociadas retóricamente a sus orígenes revolucionarios, nacionalistas y populares, pero muy alejadas de los principios y la práctica de un sistema democrático.

Por otra parte, en lo que se refiere a su caracterización ideológica y cultural, los regímenes populistas latinoamericanos se diferencian sustancialmente del populismo fascista o socialista. Es indudable que la movilización e integración de las clases populares requirió de un discurso nacionalista y antiimperialista, en el que se exaltaron los valores autóctonos y los símbolos fundamentales de la identidad colectiva. Sin embargo, este discurso no alcanzó nunca las dimensiones de una ideología doctrinaria y dogmática, que se impusiera como elemento estratégico de la movilización política de toda la sociedad, como sucedió en los casos del fascismo y

el comunismo. Por el contrario, el populismo latinoamericano adoptó una orientación básicamente instrumental y pragmática, en la que los principios y las doctrinas siempre se subordinaron a las exigencias inmediatas. Las elites gobernantes y los sectores organizados generaron una cultura política basada en la superposición de conceptos y prácticas heterogéneos, en la implantación de una mentalidad más que de una ideología, mentalidad basada en un conjunto de reglas no escritas y de un lenguaje cifrado, impregnada de las formas tradicionales del autoritarismo y orientada fundamentalmente por los imperativos de la industrialización.

CAPITULO II

EL AUTORITARISMO EN AMÉRICA LATINA

2.1 La sociedad pretoriana

Entre 1930 y 1960, América Latina entra en una nueva etapa en materia de desarrollo económico. Afectadas por las tendencias aislacionistas de los países centrales, resultado de la Gran Depresión de 1929 y la Segunda Guerra Mundial, las economías latinoamericanas debieron orientarse a consolidar su propia industrialización. El agotamiento del modelo agro-exportador planteó una serie de interrogantes fundamentales para la definición de un nuevo camino para el crecimiento en la región. Establecer una política de desarrollo industrial y fortalecer el mercado interno eran tareas urgentes, y requerían de un ajuste amplio de los factores de la producción y una proyección de sus efectos sociales y políticos. Desde 1935, los países más avanzados de la región dieron pasos importantes en este sentido, pero no podía hablarse todavía de un nuevo modelo de acumulación. Las políticas que se requerían para salir de la crisis y reorientar el crecimiento no estaban aún definidas. Fue necesario atraer al capital extranjero, dadas las limitaciones del ahorro interno. Era fundamental también redefinir el papel del Estado, y proyectarlo como fuerza directriz del desarrollo, asignándole la tarea de invertir en materia de infraestructura, promover políticas de inversión y financiamiento, y garantizar la protección arancelaria. No sólo el Estado sino el conjunto de la sociedad requerían de un nuevo ordenamiento, para impulsar el desarrollo de una clase empresarial moderna y definir las formas de integración de las clases medias y las clases trabajadoras, en la aspiración de un desarrollo autosostenido.

Para responder a estos desafíos y bajo los auspicios de la Organización de la Naciones Unidas, como ya se ha señalado, en 1948 se creó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), integrada por un grupo de destacados

economistas y sociólogos latinoamericanos, encabezados por R. Prebisch, quienes delinearían lo que habría de conocerse luego como el “modelo desarrollista”. A partir de una nueva concepción de la economía internacional, basada en la diferenciación entre Centro y Periferia, este modelo procuró definir las condiciones para una política de desarrollo industrial en la región. Del análisis de los obstáculos estructurales y el deterioro de los términos de intercambio en el comercio internacional, condiciones que habían llevado al modelo agro-exportador a un callejón sin salida, la CEPAL definió un nuevo proyecto de desarrollo industrial, orientado a la sustitución de importaciones y basado en la intervención y la planificación estatal de la economía¹.

El modelo desarrollista era abiertamente heterodoxo y contrario a los cánones de la economía neoclásica. Asumía de hecho algunos postulados del keynesianismo, adaptados a las condiciones regionales. El Estado debería funcionar como agencia central de asignación de recursos financieros locales e internacionales, planeando el desarrollo extensivo de una industria de bienes de consumo, e implantando las medidas proteccionistas necesarias para evitar la competencia extranjera. Este proyecto habría de poner en práctica un tipo de industrialización horizontal o extensiva. Se pensó que la acumulación gradual de capital que generaría el sector de manufacturas ligeras, conduciría eventualmente a nuevas etapas de industrialización. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay fueron los países que adoptaron de manera temprana este modelo

¹ Una excelente recopilación de los textos de Prebisch se debe a A. Gurrieri, *La obra de Prebisch en la CEPAL*, 2 Vols., Fondo de Cultura Económica, Col. Lecturas N°46, México, 1982. Durante la década de los sesenta se multiplicaron los autores y los aportes de la sociología latinoamericana. Destaca la obra de G. Germani, *Política y sociedad en una época de transición*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1962; T. Di Tella, “Populismo y reforma en América Latina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. IV, No.16, Abril-Junio 1965, Buenos Aires; J. Medina Echevarría, *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*, Ed. Solar-Hachette, Buenos Aires, 1964; A. Pinto, “Estabilidad y desarrollo,” en *El trimestre económico*, Enero-Marzo, 1960, Fondo de Cultura Económica, México; Furtado, *Formación económica del Brasil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1962; O.Sunkel, “Política nacional de desarrollo y dependencia externa” en *Comercio Exterior*, Marzo-Abril, 1968, México. En la segunda mitad de los años sesenta, este amplio desarrollo de la sociología latinoamericana tuvo un nuevo centro de atracción: la teoría de la dependencia, que se gestó en torno a la obra de A. Gunder Frank, *Capitalism and underdevelopment in Latin America*, Monthly Review, New York, 1967; F.H Cardoso y E. Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Ed. Siglo XXI, México, 1969; O.Sunkel y P. Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Ed. Siglo XXI, México, 1970; R. M. Marini, *Dialéctica de la dependencia*, Ed. Era, México, 1973.

cepalino, logrando tasas de crecimiento muy altas, particularmente en los tres lustros que siguieron al fin de la Segunda Guerra Mundial. Este desarrollo acarrearía naturalmente un cambio acelerado en las relaciones sociales, dados los procesos de urbanización, educación y movilidad social. El crecimiento de los sectores medios urbanos y de la clase trabajadora produjo el crecimiento del mercado interno y una mejor distribución del ingreso. Las políticas financieras y fiscales del Estado estaban orientadas tanto al subsidio de las empresas privadas, como a la inversión masiva en la Infraestructura de energía y comunicación. A su vez, el fortalecimiento de una burguesía industrial consumaba el desplazamiento final de las oligarquías terratenientes tradicionales y a debía conducir eventualmente a la apertura del sistema político. En teoría, las nuevas alianzas y coaliciones deberían estar en la posibilidad de implantar y ejercer una nueva hegemonía política y lograr la consolidación de instituciones modernas y democráticas. En este sentido, se han señalado las limitaciones de los regímenes populistas y el déficit de integración e institucionalización a que condujeron.

Al iniciarse la década de los sesenta resultó evidente que los objetivos centrales no se habían logrado. Las expectativas económicas asociadas a la modernización desarrollista no se consumaron. Los signos de la crisis por venir eran evidentes. El subdesarrollo demostraba ser una condición más persistente y profundamente arraigada en las condiciones económicas y sociales de América Latina y su situación en la economía mundial. Los efectos acumulativos sobre el vulnerable sector exportador, las limitaciones del mercado interno, y el incremento masivo de la importación de bienes de capital y de tecnología, fueron pronto resentidos por las balanzas de pago y el creciente endeudamiento externo. El capital monopolístico internacional impuso nuevas modalidades de control. El proceso de industrialización auto-sostenido resultó ilusorio. Las tendencias regresivas en la distribución del ingreso, la inflación descontrolada y la profundización de las divisiones sociales y culturales hicieron que la democracia política apareciera tan improbable como siempre. Los propios directivos de la CEPAL publicaron reportes pesimistas sobre las condiciones de la economía y las perspectivas de desarrollo

para la región². Además, economistas y sociólogos latinoamericanos conformaron una escuela o corriente, lo que se denominaría la *teoría de la dependencia*, una visión crítica del modelo desarrollista y un análisis estructural del fenómeno del subdesarrollo, que en términos políticos se inclinaba por una vía socialista, como única alternativa para resolver de fondo la subordinación internacional de América Latina y sus graves rezagos internos³.

Es en este escenario, ante un pronóstico pesimista en términos económicos y con instituciones políticas débiles que fueron rebasadas por la polarización del conflicto, cuando se produce en América Latina un brusco viraje hacia el autoritarismo. En el curso de pocos años, de 1964 a 1973, la mayoría de los países sudamericanos pasaron por una ola de golpes militares y la instauración de regímenes autoritarios, que abolieron el orden constitucional y ejercieron dictatorial y brutalmente el poder. Se abre una etapa en la historia política de los países de la región en la que predomina el Estado Burocrático Autoritario (EBA)⁴. Esta fórmula designa un régimen de excepción en la que el poder está en manos de las fuerzas armadas, pero estas han generado un cuerpo técnico y burocrático capaz de administrar el aparato estatal; en términos políticos, se trata también de una dictadura más sofisticada, que dispone de una *doctrina de seguridad nacional* y que se aplica a la creación de aparatos de inteligencia que dirigirán la represión sistemática de toda oposición. Pero antes de revisar la emergencia de este tipo de regímenes en los distintos países, conviene reflexionar en algunos de los elementos que condujeron a la crisis política de los años sesenta.

² Un balance de los problemas con que tropezó el desarrollismo se encuentra en el documento que se denominó el *Informe Prebisch*, publicado en el primer volumen del título *Transformación y desarrollo: La gran tarea de la América Latina*, 2 Vols., Fondo de Cultura Económica- Banco Interamericano de Desarrollo, México, 1972; el segundo volumen recoge diversos ensayos de especialistas en torno a la temática del *Informe*.

³ Cf. Dos Santos, T., "La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina", en Varios autores, *La dependencia política-económica de América Latina*, Ed. Siglo XXI, México, 1970, pp. 147-187.

⁴ Véase O'Donnell, G., *Modernización y autoritarismo*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1972. El enfoque de O'Donnell procura ir más allá del horizonte latinoamericano, estableciendo paralelos con las modalidades autoritarismo militar que se registran en los países de Europa Meridional. Además, O'Donnell relaciona positivamente al EBA con las formas del desarrollo capitalista en la década de los setenta, y que denomina como proceso de "profundización".

En términos internacionales, la década de los sesenta estuvo dominada por la Guerra Fría, por la competencia entre la política exterior norteamericana y el activismo soviético, exacerbada por la orientación socialista de la Revolución Cubana, que tuvo gran influencia en toda la región. La retórica democrática de la administración de J.F. Kennedy y la Alianza para el Progreso (ALPRO), pronto dejó su lugar al realismo político. La relación con las fuerzas armadas de los países de la región con el Departamento de Estado de los EUA se fortaleció, hasta convertirse en uno de los elementos estratégicos para la preservación de los intereses estadounidenses. En términos internos, los países latinoamericanos enfrentaban el reto de absorber las transformaciones sociales que veinte años de crecimiento ininterrumpido habían producido. Los partidos de masas y las grandes organizaciones populares y sindicales heredadas del populismo, que se habían fortalecido con el desarrollo económico, representaban un elemento de presión política constante, a pesar de su burocratización y clientelismo. Además, la polarización del conflicto político condujo a la emergencia de posiciones extremistas y al debilitamiento de las instituciones y los cauces legales. Las insuficiencias de la industrialización para absorber la mano de obra y una urbanización desordenada, la caída de los términos de intercambio, la debilidad del sector agrario, entre muchos otros factores, prefiguraban un panorama de estancamiento y crisis del modelo de desarrollo. La frustración de expectativas sociales que este panorama podía generar resultaba preocupante. Los diagnósticos eran negativos, la balanza de pagos desfavorable, la dependencia en la importación de bienes de capital, el crecimiento de la deuda externa y las altas tasas de desempleo. Poco a poco se configuró un escenario en el que el riesgo de una crisis social y política en la región se proyectaba con más fuerza. Los programas de la ALPRO obedecían en buena medida a la idea de fortalecer la influencia norteamericana en la región y prevenir cualquier tipo de movimientos revolucionarios.

El golpe militar de 1962 en Perú - un país particularmente beneficiado por dichos programas-, el golpe de 1964 en Brasil y la intervención militar estadounidense en República Dominicana, en 1965, contribuyeron a exacerbar los ánimos anti-imperialistas, en una región donde la revolución cubana y las estrategias guerrilleras de la izquierda tenían una influencia significativa. A esta polarización vino a sumarse también la apertura de la iglesia católica a la cuestión social. A partir del Concilio Vaticano II, se fortalecieron los movimientos disidentes, como la Teología de la Liberación, así como la presencia eclesiástica a nivel comunitario, que tuvo gran influencia en muchos países de la región. Estos movimientos católicos no abrazaron abiertamente las causas revolucionarias, pero tampoco las condenaron. La vía socialista se perfilaba como una alternativa real, como un proyecto que garantizaba un desarrollo más independiente y equitativo, que prometía la superación del subdesarrollo y la dependencia. A este escenario, se sumaron dos elementos más: las revueltas estudiantiles y juveniles que recorrieron el mundo en 1968 y la invasión de Checoslovaquia por las fuerzas soviéticas. El radicalismo de la revuelta cultural de la juventud y los movimientos estudiantiles, cuyas protestas y demandas tuvieron un eco inmediato en sectores más amplios de la sociedad, contribuyó a agudizar el conflicto político, ante sistemas políticos autoritarios que temían ante todo la emergencia de movimientos revolucionarios y en los que el ejército era un actor político decisivo. Por su parte, la invasión de Checoslovaquia representó, para la izquierda latinoamericana, una profunda decepción acerca del socialismo real y un desgaste significativo de las alternativas inspiradas en la revolución soviética⁵.

La ola de autoritarismo en la región comienza propiamente en Brasil, con el golpe militar de 1964. La herencia de partidos, organizaciones y coaliciones populistas había sobrevivido a diferentes golpes de Estado, luego del suicidio de Vargas en 1954. Bajo el régimen reformista de J. Kubitschek, que impulsó fuertemente el crecimiento económico, lograron cierto grado de recomposición. En 1961, la dimisión de J. Quadros permite el ascenso de J. Goulart, uno de los

⁵ Halperín Donghi, T., *Historia contemporánea de América Latina*, ob.cit., pp.518-543.

ejecutores de las políticas laborales en el régimen de Vargas. Goulart anuncia un amplio programa de reformas, con una clara resonancia populista. Se impulsa la reforma agraria y la sindicalización de los trabajadores rurales, junto con la formación de Ligas Campesinas, promovidas por F. Juliao, con una clara influencia comunista y eclesiástica. Se establece el voto universal y se promueve la sindicalización de oficiales del ejército, iniciativa que no es bien recibida por los altos mandos militares. La retórica socialista del régimen y las movilizaciones sociales, aunadas a un proceso ya evidente de crisis económica e inflación, condujeron finalmente al golpe de Estado, a la desaparición del Congreso y a la designación del Mariscal Castelo Branco como presidente.

Desde el principio, el nuevo régimen hace evidente que tiene un proyecto a mediano y largo plazos. Las fuerzas armadas se presentan como la única instancia que puede superar la inestabilidad y la corrupción del sistema político, garantizando el orden y proponiendo una administración tecnocrática, basada en la operación del Ejército como cuerpo corporativo. Bajo los lineamientos del Departamento de Estado y las academias militares estadounidenses, que habían cultivado intensamente sus relaciones con las fuerzas armadas del subcontinente a lo largo de los últimos años, los militares adoptaron la *teoría de la seguridad nacional* y se asumieron como garantes de la soberanía. En el caso de Brasil, las ideas de G. Couto e Silva condujeron las acciones del régimen, que propuso un plan anti-inflacionario de emergencia, reestructuró verticalmente las organizaciones políticas y ejerció una brutal represión, orientada a destruir la disidencia, subordinar a las clases trabajadoras e inducir la despolitización general. La Alianza Renovadora Nacional (ARENA) se conformó como partido oficial; en el Movimiento Democrático Brasileño se integraron a todos los movimientos y organizaciones de oposición; y se estableció un sistema de elecciones indirectas, rigurosamente controlado por el ejército. En la cúpula del nuevo orden, la alta burocracia militar, el sector empresarial y las compañías transnacionales tomaban las decisiones importantes.

En los años de prosperidad que siguieron, el régimen pudo consolidar su legitimidad, al conducir al país, con mano dura, a través de lo que se denominó “el milagro brasileño”, que se extendería de 1965 a 1979. Es importante señalar que, en términos de políticas económicas, el nuevo régimen alentó la inversión extranjera y la presencia de las compañías transnacionales, pero también fortaleció y amplió la presencia estatal en los sectores estratégicos de la economía. De esta manera, el dirigismo estatal, con acentos nacionalistas, siguió siendo la fuerza central del modelo de desarrollo. En los primeros años, los militares no juzgaron necesario adelantar promesas acerca del reestablecimiento del orden constitucional y democrático, alentados por el crecimiento y la prosperidad general. No será sino hasta 1970 cuando empieza a hablarse de convocar al Congreso y realizar reformas electorales. Mientras tanto, una de las características del régimen brasileño fue el de la creación de un amplio y poderoso sistema de servicios de inteligencia, con alto grado de autonomía y controlado por el ala más dura de la cúpula militar. La represión política se ejerció de manera salvaje durante más de diez años, pues no será sino hasta después de 1974 cuando el régimen se ve en la necesidad de responder al reclamo cada vez más amplio, tanto interno como externo, de respeto a los derechos políticos y humanos de toda la población. Aún así, la presión social por mayores libertades y el compromiso gubernamental por una liberalización paulatina y controlada, se vieron muchas veces limitados por la resistencia y la autonomía del aparato policiaco de los servicios de Inteligencia, que se resistía a su desmantelamiento, y que hasta al inicio de los años ochenta era capaz de promover campañas de represión violenta y terrorismo anónimo.

No será sino hasta después de 1974, bajo la presión de la crisis petrolera y la amenaza de estancamiento económico, el crecimiento de la deuda externa y una presión mayor por la apertura y el respeto a los derechos humanos, cuando se dan los primeros pasos para la liberalización del régimen. El control militar sobre el proceso de apertura fue sumamente riguroso; entre 1979 y 1985, a pesar de la crisis económica y de la creciente oposición política, el régimen autoritario

logra controlar la transición. En general, por sus logros económicos y por el control político que logró establecer, el autoritarismo burocrático brasileño fue el caso más exitoso, en los términos de sus propios objetivos, de los regímenes de su tipo en la región⁶.

En el caso de Argentina, el proceso de gestación y desarrollo del nuevo autoritarismo es más accidentado y complejo. Entre 1955 y 1966, se suceden los golpes militares y se gesta una grave disociación de la vida política, como resultado de la proscripción expresa del peronismo. Esta exclusión por decreto de una de las principales fuerzas políticas del país trae como consecuencia un sistema político dual, que debilita profundamente las instituciones. Los regímenes de Frondizi e Illia no logran erradicar el sindicalismo peronista, que sobrevive como fuerza opositora y autónoma. Por otra parte, las condiciones económicas del país no eran favorables. El crecimiento impulsado por el modelo desarrollista había tropezado con dificultades muy temprano, y la radicalización de los movimientos de izquierda y del movimiento obrero se acentuó con el giro socialista de la revolución cubana. La amenaza de un resurgimiento del movimiento peronista y la insatisfacción creciente de las fuerzas armadas, condujeron al golpe militar encabezado por el General J.C. Onganía, quien había destacado en los programas de capacitación de las academias militares estadounidenses y estaba decidido a seguir el ejemplo de sus pares brasileños. Su régimen proclama una profunda renovación política, rechaza el parlamentarismo liberal y propone un modelo de corporativismo autoritario, una reestructuración económica y una administración burocrático militar.

Aunque la situación económica mejoró en los primeros dos años, el clima de insurrección y violencia política empeoró, primero con el episodio del Cordobazo, en 1969, y luego por la acción de los grupos radicales, que secuestraron y dieron muerte al ex presidente Aramburu. Entre 1966 y 1970, la

⁶ Cf. Stepan, A. (Ed.), *Authoritarian Brazil*, Yale University Press, Virginia, 1973; Halperin Donghi, T., *Ibíd*, pp. 655-670.

represión política y la violencia social cobraron dimensiones alarmantes. Las administraciones de Levingston y Lanusse dieron continuidad a nuevo estilo autoritario, pero a pesar de que prometieron iniciar la restauración del orden constitucional, siguieron empeñados en la proscripción del peronismo y el clima de represión y violencia no pudo contenerse. Proliferaron los movimientos clandestinos, resultado de la clausura de los canales institucionales y del extremismo creciente de los movimientos tanto de izquierda como de derecha.

El General Perón, desde su exilio en Madrid, alentó y justificó el extremismo de la izquierda peronista, al mismo tiempo que radicalizó la retórica revolucionaria de su propio discurso, fomentando la descomposición del régimen, mientras preparaba su retorno, que finalmente tuvo lugar en 1972. Luego de la breve presidencia de H. Cámpora, Perón logra un triunfo electoral indiscutible, con más de dos tercios de los votos en su favor. Sin embargo, sus esfuerzos por institucionalizar la vida política fracasan dramáticamente. El propio movimiento peronista está profundamente dividido y las confrontaciones violentas se suscitan desde junio de 1973. La izquierda del movimiento pretende apropiarse del retorno de Perón, mientras que la derecha, ahora encabezada por López Rega y con la aprobación de Perón, se propone la depuración del movimiento. Con la muerte del Caudillo, en julio de 1974, sobreviene un colapso social y político que conduce a la represión y la violencia generalizada. En lo económico, se genera un proceso inflacionario sin control. El nuevo golpe se produce en marzo de 1976, cuando el General J.R Videla retoma las banderas del autoritarismo y desata nuevamente la represión contra los movimientos de izquierda y sus simpatizantes. En los próximos cuatro años se produce un paréntesis, en el que se logra una relativa estabilidad económica y política. No obstante, las políticas siguen siendo erráticas y la crisis petrolera de 1979 acaba de profundizar la recesión. En 1982, luego del fracaso de la guerra de Las Malvinas, se produce finalmente el colapso del

régimen militar y se inaugura el proceso de restauración del orden constitucional y de transición democrática⁷.

Desde los inicios de la década de los cuarenta, Chile había logrado la continuidad institucional de su sistema político y la incorporación de los nuevos sectores sociales. La izquierda logró integrarse mediante la estrategia del Frente Popular, logrando una participación electoral sistemática y considerable. El Partido Radical, de orientación conservadora, a pesar de sus divisiones internas logró coaliciones que llevaron a poder repetidamente a sus diferentes facciones. En 1964, con la crisis del radicalismo de derecha, accede al poder el Partido de la Democracia Cristiana, encabezado por E. Frei. A pesar del apoyo norteamericano y europeo que el régimen tuvo, su programa de reformas no logró consolidarse; se lograron algunos avances en la reforma agraria y en materia de privatización del sector minero, pero no fue posible desplazar la influencia socialista sobre las clases trabajadoras. Por el contrario, la popularidad de la izquierda aumentó y se generó una polarización extrema.

En las elecciones de 1970, con el triunfo apretado de la Unidad Popular de Allende, se celebra la "vía chilena al socialismo", una revolución pacífica, dentro de los cauces institucionales. Las disyuntivas políticas fundamentales que enfrentaron los países latinoamericanos durante los diez años previos parecen condensarse en estos años de la historia de Chile, cuando el régimen de Allende tuvo que enfrentar un destino trágico. La fuga de capitales y la crisis económica, la agudización de los conflictos laborales y los problemas de desabasto, la creciente tensión social y la hostilidad abierta de los Estados Unidos, las divisiones dentro de Unidad Popular y las estrategias insurreccionales de la izquierda extremista, la deslealtad de las fuerzas armadas y la conspiración del General Pinochet, fueron factores que se sumaron para componer el escenario del golpe de Estado del 11

⁷ Cavarozzi, M., "Los ciclos políticos en la Argentina desde 1955", en O'Donnell, G., P.C. Schmitter, y L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, ob.cit. Vol. 2. pp37-78; y Portantiero, J.C., "Economía y política en la crisis argentina 1958-1973", en *Revista Mexicana de Sociología*, N°2, Abril-Junio, 1977, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, México, pp. 531-565.

de septiembre de 1973. El impacto de este acontecimiento en la región fue muy grande y marcó el principio de una etapa de descenso de los movimientos revolucionarios en la vida política de América Latina.

El régimen autoritario asumió de inmediato el modelo burocrático y concedió a Pinochet la dictadura vitalicia. Se abolió de golpe el orden constitucional y se cancelaron todas las organizaciones e instituciones políticas. La etapa de represión y persecución que se desató en los primeros años fue masiva y extraordinariamente violenta. Se decretó también un viraje en términos económicos, bajo la orientación neo-clásica de la Escuela de Chicago, impulsando un amplio programa de privatizaciones, la apertura comercial y las exportaciones mineras y agropecuarias. El éxito relativo de su programa económico, basado en buena medida en el incremento de la deuda pública y privada, le permitió al régimen disfrutar de alguna legitimidad. A esto se sumó también la creación de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINA) y de la Central Nacional de Información (CNI), que constituyeron un amplio sistema policiaco y militar de servicios de inteligencia, encargados de la represión y centralizados bajo el control directo de Pinochet. Luego del plebiscito de 1978 y la Constitución de 1980, que pretendieron consolidar la legitimidad del régimen y concedieron formalmente la presidencia a Pinochet, la represión se moderó y se disfrutó de un breve periodo de prosperidad económica, si bien sus fundamentos no resultaron muy sólidos. No será sino hasta 1983 cuando, a raíz del innegable estancamiento, que la oposición política empezará a conquistar distintos espacios públicos, para vislumbrar el inicio de una nueva transición⁸.

En el caso de Uruguay, su excepcional estabilidad política y su democracia pactada, enfrentaron un severo desgaste a partir de 1968. Durante la

⁸ Garretón, M.A., "La evolución política del régimen militar chileno y los problemas de la transición a la democracia", en O'Donnell, G., P.C. Schmitter, y L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, ob.cit. Vol. 2. pp. 147-186; Pion-Berlin, D., "The defiant State: Chile in the post-coup era", en Lowenthal, A.F. y J.S. Fitch (Eds.), *Armies and politics in Latin America*, Ed. Holmes and Meiers, N.Y., 1986, pp. 317-334.

administración de Pacheco Areco se agudizaron los conflictos, tanto por sus fallidas políticas populistas como por su alianza con el sector militar. También creció la influencia del Frente Amplio de la izquierda, lo mismo que el extremismo violento de algunos grupos. En 1973 se produce un golpe militar que disuelve el Congreso e instaura un Consejo de Seguridad Nacional, órgano colegiado con la autoridad máxima, que habrá de controlar el poder por once años y que declara una guerra abierta contra la subversión y el terrorismo. La represión no escatima recursos y métodos, y se desata una violenta persecución de la izquierda y sus simpatizantes, que no sólo empaña el orgullo democrático nacional, sino que orilla a la emigración a amplios sectores de la juventud uruguaya. Entre 1974 y 1980 se experimenta un crecimiento económico significativo, pero con costos sociales muy altos. En noviembre de 1980 se lleva a cabo un plebiscito que resulta negativo para la iniciativa del régimen y se inicia el proceso de transición democrática y restauración del orden constitucional, que culmina en las elecciones de 1984, en las que triunfa J.M. Sanguinetti, por el Partido Colorado⁹.

En 1968, en Perú, de un golpe militar, surge el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (GRFA), encabezado por el General Velasco Alvarado, quien establece una dictadura que habrá de sobrevivir hasta 1978. Desde sus comienzos, el nuevo régimen hizo evidente que impulsaría un proyecto de largo plazo, una transformación profunda de la sociedad peruana, con programas y movilizaciones de tipo populista, en el medio rural, y con la adopción de posiciones nacionalistas e independientes en materia económica y diplomática, lo que condujo, entre otras cosas, a la nacionalización del petróleo y a la reanudación de relaciones con Cuba y la URSS.

Es importante destacar, sin embargo, que el golpe militar de 1968 era la expresión final de una larga rivalidad entre las fuerzas armadas y APRA. La alianza oligárquico militar se había desgastado desde 1956, pero las fuerzas

⁹ De Sierra, G., "Introducción al estudio de las condiciones de ascenso de las dictaduras: el caso uruguayo", y Minello, N., "Uruguay: la consolidación del Estado militar", ambos en *Revista Mexicana de Sociología*, N°2, Abril-Junio 1977, pp. 567-574 y 575-594.

armadas estaban determinadas a impedir el acceso de APRA al poder, lo que condujo al golpe de 1962. Seis años después, el ejército presentaba un proyecto nacionalista y de movilizaciones campesinas, con el propósito de desplazar la influencia de APRA en la zona serrana y en el norte del país. La reforma agraria y la retórica nacionalista y revolucionaria del régimen se daban acompañadas de la supresión de la disidencia, el control de los medios de información y cancelación de la autonomía universitaria. El régimen logró algunos avances en sus programas reformistas en los primeros años, pero para 1973, la corrupción y la ineficiencia de la gestión militar deterioraron considerablemente la credibilidad de la dictadura. A partir de 1975, con el ascenso del General Morales Bermúdez, la represión se amplía y recrudece. En 1978, luego de haberse sometido incondicionalmente a las políticas del FMI, el régimen se ve obligado a convocar una Asamblea Constituyente, que inicia el proceso de transición que conducirá a las elecciones de 1980 y 1985¹⁰.

2.2 El Estado Burocrático Autoritario

En uno de los primeros análisis del surgimiento de esta nueva ola de autoritarismo en América Latina, el proceso se describe en términos de un "pretorianismo de masas". La modernización económica había ocasionado un número considerable de cambios sociales: urbanización, educación, incremento de las expectativas sociales, incorporación política de grandes sectores de la sociedad, nuevas organizaciones de masas y un mayor impacto de las ideologías políticas radicales. La sociedad en conjunto estaba sometida a tensiones crecientes, inquietud social e inestabilidad política. Una sociedad pretoriana surge cuando, en ausencia de un marco eficaz de instituciones políticas, capaces de mediar, legitimar y moderar los antagonismos, se

¹⁰ Cf. Cotler, J., "Las intervenciones militares y la transferencia del poder a los civiles en Perú", en O'Donnell, G., P.C. Schmitter, y L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, ob.cit. Vol. 2. pp. 225-260; Stepan, A. *The state and society : Perú in comparative perspective*, Princeton University Press, N.J., 1978, Cap.4, pp. 117-155; Halperin Donghi, T. *Historia contemporánea de América Latina*, ob.cit., pp. 598-601 y 697-706.

produce una "politización general de las fuerzas sociales". Cuando no existe un acuerdo general acerca de las fuentes de legitimidad política, ni mecanismos de autoridad reconocida para la solución de los conflictos, las *sociedades pretorianas o pretorianizadas* experimentan un proceso de fragmentación del poder y consecuentemente se sitúan al filo del colapso político¹¹.

Esta aproximación expresa de manera abierta el viraje en la perspectiva de la política exterior estadounidense, respecto a los cambios políticos en el Tercer Mundo. Se parte del reconocimiento de que un proceso acelerado de crecimiento económico y de reformas sociales produce con mayor frecuencia revoluciones políticas e inestabilidad general. El asunto central en un proceso de desarrollo político debe ser, por tanto, no la "forma de gobierno" en sí misma, sino el "grado de gobernabilidad". En esta lógica, es obvio que el orden político deberá preceder siempre a las posibilidades de la libertad. Es por ello comprensible que, en muchas circunstancias, la democracia y las elecciones no sean en verdad recomendables, para el adecuado desarrollo político de los países atrasados¹². En este viraje hacia el realismo político, que se consolida a principios de la década, de lo que se trata es de abandonar las ilusiones y la retórica democrática de los programas de la ALPRO. Las administraciones de L.B. Johnson y R. Nixon asumen una posición más agresiva, en un escenario dominado por la lógica de la guerra fría. Ante el clima de efervescencia social y de crecimiento de los sentimientos anti-imperialistas, ante la amenaza subversiva de la izquierda radical, la política exterior norteamericana optó por asegurar el orden, aunque para ello debiera recurrirse a la dictadura militar y a la cancelación del marco legal. Para superar la crisis de su hegemonía en la región y garantizar la cancelación de cualquier inclinación socialista, el Departamento de Estado fortalece y amplía su relación con los ejércitos de la región. Es en las academias militares norteamericanas y en la Agencia Central de Inteligencia donde se capacitan los altos mandos militares latinoamericanos y se elabora una nueva

¹¹ Huntington, S.P., *El orden político en las sociedades en cambio*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1990, pp.79-91.

¹² *Ibíd.*, pp.13-19.

doctrina político-militar centrada en el concepto de Seguridad Nacional¹³. Estos cuadros y estas ideas habrán de desempeñar un papel central en la formación del nuevo Estado Burocrático Autoritario (EBA), que se implantará particularmente en la mayoría de los países sudamericanos en la década por venir.

El estudio del autoritarismo como un tipo específico de Estado pronto se convirtió en un campo disciplinario de importancia en los estudios latinoamericanos. En esta sentido, la elaboración de la categoría del EBA concentró muchos de los debates y aportaciones¹⁴. En estos análisis, no sólo se ha proporcionado una visión de los mecanismos internos de autoridad y poder del nuevo autoritarismo, sino que también se ha contribuido a explicar los procesos de ruptura del orden democrático, característicos de la accidentada historia política latinoamericana. Esto era inevitable, entre otras cosas porque aún en su versión inicial, la teoría del EBA estaba orientada no sólo a la descripción del nuevo orden político, sino también a una interpretación global de las secuencias y correspondencias entre dichos fenómenos y los patrones de acumulación de capital, las formaciones sociales, las alianzas de clase, e incluso hacia una tipología general del Estado y los regímenes políticos. Eventualmente, se ha especulado también acerca de paralelismos interesantes entre una más amplia diversidad de regímenes, como el mexicano, por ejemplo, pero también más allá del área latinoamericana, en casos como Grecia, España y otros países del Este europeo. Sin embargo, manteniendo los límites originales del concepto y aplicándolo exclusivamente a los regímenes militares sudamericanos ya mencionados, es posible identificar una serie de características que son comunes a estos regímenes burocráticos autoritarios:

¹³ Un análisis de este concepto se encuentra en Garretón, M.A., "De la seguridad nacional a la nueva institucionalidad", en *Revista Mexicana de Sociología*, N°4, Oct.-Dic. 1978, UNAM-IIS, México, pp.1259-1282.

¹⁴ Ya se ha destacado la contribución de Guillermo O'Donnell. Quizá una de las mejores compilaciones sobre el tema es la de D. Collier (Ed.), *The new authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, N.J., 1979, Véase también: Malloy, J.M. (Ed.), *Authoritarianism and corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, 1977; Linz, J.J. y A. Stepan (Eds.), *The breakdown of democratic regimes*, 4 Vols., The John Hopkins University Press, Baltimore, 1978; Lowenthal, A.F. y J.S. Fitch (Eds.), *Armies and politics in Latin America*, ob.cit.; y Gaspar G. (Comp.), *La militarización del Estado latinoamericano*, UAM-Ixtapalapa, México, s/f.

- Los oficiales militares desempeñan el papel político central, no de manera personalizada, sino como miembros de una institución burocrática mayor, con un fuerte énfasis en la centralización y la autonomía del poder ejecutivo.
- Los altos puestos administrativos son ocupados por tecnócratas previamente entrenados en instituciones burocráticas, como el ejército, la administración pública o en las grandes corporaciones privadas.
- Existe una ruptura general de los vínculos tradicionales entre Estado y sociedad, de modo que la competencia electoral, el sistema de partidos y el parlamento son prácticamente abolidos y sustituidos por diversos mecanismos selectivos de consulta y cooptación.
- Existe una amplia restricción de las libertades civiles y políticas, en un ambiente de radical intolerancia hacia cualquier forma de oposición pública, con uso frecuente del terror, la intimidación y la tortura.
- El sistema político opera de una manera "excluyente" a las clases trabajadoras y sectores populares, procurando desmovizarlos y despolitizarlos mediante el desmantelamiento de las organizaciones sindicales, la implantación de mecanismos de control verticales, la aprobación de legislación anti-obrera y, cuando fuera necesario, mediante la simple represión.
- Hay una carencia total de ideologías oficiales, con excepción de una oscura y elemental doctrina anti-comunista de "seguridad nacional", y de un omnipotente estilo político tecnocrático, orientado a la despolitización de la vida social. Esta

ausencia de elementos doctrinarios e ideológicos es una característica particularmente acentuada en el autoritarismo latinoamericano¹⁵.

El punto de partida de esta nueva visión del autoritarismo es la crítica a las teorías de la modernización y su visión lineal del tránsito de la sociedad tradicional a la sociedad moderna. Dichas teorías asumen, bajo la influencia del maniqueísmo propio de la Guerra Fría, que los regímenes políticos de los países de desarrollo deben optar necesariamente entre dos paradigmas: el totalitarismo comunista y la democracia liberal. En este sentido, siguiendo las contribuciones de J. Linz, O'Donnell considera que el autoritarismo es una forma específica de Estado, no reductible a formas embrionarias o transitorias de estos paradigmas. En otras palabras, el autoritarismo debe considerarse como una formación política regular y estable, que corresponde estructuralmente a las condiciones socio-económicas de los países periféricos.

En general, se ha impuesto la idea de restringir el uso del concepto de EBA a los regímenes sudamericanos de los años sesenta y setenta, pues de otra manera se pierde su especificidad fundamental. La argumentación va en el sentido de establecer la correspondencia básica entre el autoritarismo burocrático y un nuevo patrón de acumulación capitalista que se perfilaba en los países avanzados de la región a fines de la década de los sesenta, y que se designa como "desarrollo dependiente asociado"¹⁶. El punto central en este análisis se refiere a la relación entre las condiciones económicas y los fenómenos políticos. En breve, la tesis de O'Donnell es que existe una innegable "afinidad electiva" entre el EBA y la presente etapa de desarrollo económico. Esta puede describirse como una "profundización" del proceso de crecimiento industrial, implicando una racionalización y una integración vertical mayores del sistema económico en su totalidad. El

¹⁵ Cf. O'Donnell, G., "Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado Burocrático Autoritario", en Gaspar, G. (Comp.), *La militarización del Estado latinoamericano*, ob.cit., pp. 105-106.

estancamiento del patrón de acumulación anterior, basado en una etapa de fácil sustitución de importaciones, y la transición a un nivel más alto de producción de bienes durables y de capital, impusieron la racionalización del sistema. El volumen de recursos financieros y tecnológicos requeridos para tal "profundización" y las garantías políticas consecuentemente exigidas, dadas las condiciones del desarrollo de pendiente asociado, han conducido al surgimiento del EBA, como "fiador y organizador" de la dominación ejercida por una "burguesía altamente oligopolizada y transnacionalizada"¹⁷. En un sentido amplio, la base social del EBA consiste de una alianza entre un Estado altamente intervencionista, como socio capitalista mayor, las grandes corporaciones transnacionales y, en una posición subordinada, el sector internacionalizado de la burguesía doméstica.

Es necesario, sin embargo, hacer una aclaración importante. Estrictamente hablando, el EBA no puede definirse como una forma de Estado. Es fundamental diferenciar entre Estado y régimen. Mientras que el primero se refiere al "pacto básico de dominación que existe entre las clases sociales o las fracciones de la clase dominante, y a las normas que garantizan su denominación sobre los estratos subordinados", "régimen" se refiere exclusivamente al conjunto de "reglas formales que vinculan a las principales instituciones políticas (poderes ejecutivo, legislativo y judicial, el sistema de partidos y el parlamento), lo mismo que al punto de la naturaleza política de las relaciones entre los ciudadanos y los gobernantes (democráticas, oligárquicas, totalitarias, etc.)"¹⁸. De esta manera, "la misma forma de Estado puede coexistir con una diversidad de regímenes políticos: autoritarios, fascistas, corporativistas e incluso democráticos". Esta distinción es básica si se quiere evitar todo mecanicismo en la relación entre economía y política. En lugar de la determinación económica, lo que es importante definir es el "grado de compatibilidad entre las diferentes formas del Estado capitalista dependiente y los

¹⁶ Cardoso, F.H., "On the characterization of authoritarian regimes in Latin America", en Collier, D. (Ed.), *The new authoritarianism in Latin America*, ob.cit., pp.33-60.

¹⁷ O'Donnell, G., "Tensions in the bureaucratic authoritarian state", en Collier, D. (Ed.), *The new authoritarianism in Latin America*, ob.cit., pp. 292.

¹⁸ Cardoso, F.H., "On the characterization of bureaucratic authoritarian regimen in Latin America", en Collier, D. (Ed.), *The new authoritarianism in Latin America*, ob.cit., pp. 38-40.

diferentes tipos de regímenes"¹⁹. Entonces sería posible considerar al autoritarismo burocrático en su dimensión correcta, como tipo de régimen, no necesaria y mecánicamente asociado a ciertas condiciones económicas, sino como uno entre muchos otros. Esta distinción permite una mejor aproximación al estudio de otras formas de autoritarismo, en países de la región en los que también es evidente la implantación del nuevo patrón de desarrollo dependiente asociado, y que, sin embargo, no pueden considerarse propiamente como regímenes burocráticos autoritarios.

Por otra parte, uno de los méritos de la teoría del EBA consistió en que se logró una penetrante descripción operativa de los mecanismos de autoridad y poder el interior de dichos regímenes. Se asimilan los métodos y conceptos de las teorías del desarrollo y las tipologías políticas, desarrolladas por la sociología clásica y sus versiones estadounidenses. El análisis de los procesos de institucionalización política, tipos de participación, cultura política y mentalidad, formas de legitimación, diferenciación burocrática, etc., son instrumentos relevantes. Esto a su vez ha permitido el enriquecimiento del debate y la posibilidad de aproximarse a una formalización más rigurosa de los procesos políticos.

Estas ideas han sido objeto de múltiples objeciones y debates. La consideración específica de cada caso nacional, el análisis detallado de sus distintas situaciones económicas, fases de desarrollo, de sus logros y fracasos, de las condiciones políticas previas al surgimiento del EBA, y en suma, el estudio comparativo de los casos relevantes ha dividido las opiniones. Otro debate central se refiere a la relación entre los regímenes populistas precedentes y el EBA. ¿Existe una ruptura radical entre dos formaciones autoritarias o, por el contrario, se ha dado sólo un ajuste menor a los mecanismos políticos heredados del período populista? En el caso de Brasil, se ha subrayado la continuidad básica entre los dos regímenes,

¹⁹ Para una crítica especializada de la relación entre "profundización" y el EBA, véase Serra, J., "Three mistaken theses regarding the connection between industrialization and the authoritarian regimes", en Collier, D. (Ed.), *The new authoritarianism in Latin America*, ob.cit. pp. 99-163.

particularmente en lo que se refiere al mantenimiento y desarrollo de las estructuras corporativistas básicas²⁰.

De acuerdo con Schmitter, los nuevos tecnócratas sólo habrían "purgado el sistema de ciertas prácticas contradictorias, manteniendo virtualmente idéntica la misma estructura"²¹. Skidmore, a su vez, ha reconocido la importancia de esta continuidad institucional: "los tecnócratas fueron capaces de asumir el control de la estructura institucional del Estado Novo (1937-1945) de Vargas, expandiéndola durante el período de postguerra"²². Después de la institución presidencial, "la red de corporaciones estatales y agencias regulatorias" es el capital político más importante heredado por el nuevo régimen. "Uno de los elementos menos entendidos de la estructura administrativa heredada por los "revolucionarios" de 1964 fue la red de organizaciones de representación obligatoria. Estas fueron la creación corporativista de un gobierno que deseaba prevenir cualquier forma de organización que pudiera constituirse en una fuerza política independiente. Los más importantes de estos cuerpos corporativistas fueron los sindicatos"²³.

Se ha señalado ya el fracaso del populismo en términos de institucionalización política, los límites y deficiencias de la modernización que se propuso, la inestabilidad del sistema creado y el resurgimiento del autoritarismo militar. No obstante, en materia de cultura política, tanto el populismo como el autoritarismo dejaron una herencia significativa y perdurable. En un periodo que se extiende por cinco décadas, de 1930 a 1980, los regímenes populistas y autoritarios dejaron una huella profunda en las actitudes y valores de toda la sociedad. El alcance del discurso nacionalista y antiimperialista, las amplias movilizaciones sociales, la fundación de partidos y organizaciones de masas, la penetración económica y social del Estado, el surgimiento de nuevos símbolos de

²⁰ Skidmore, T.E., "Politics and economic policy making in authoritarian Brazil, 1937-1971", en Stepan A. (Ed.), *Authoritarian Brazil*, Yale University Press, New Haven, 1973; y Schmitter, P.C., "The portugalization of Brazil?", en Stepan, A. (Ed.), *Authoritarian Brazil*, ob. cit., pp. 179-232.

²¹ Schmitter, P.C., *Ibid.*, p. 186.

²² Skidmore, T.E. *Ibid.*, p. 38.

²³ Skidmore, T.E., *Ibid.*, p. 38.

identidad y unidad nacionales, constituyeron un punto de partida fundacional para los sistemas políticos, con una profunda resonancia en términos de cultura política. A un primer periodo de movilización incluyente, se suma luego la etapa de abierta dictadura militar. El EBA reforzó la inclinación autoritaria del populismo, cancelando no sólo el sistema político, sino atropellando el estado de derecho y estableciendo un aparato policíaco-militar avocado a la represión violenta e ilegal. La experiencia traumática del autoritarismo militar y de la guerra represiva que se desató a nivel regional, particularmente en el Cono Sur, que fracturó las organizaciones y los mecanismos de participación política, tuvo también consecuencias graves en los patrones de socialización y en la cultura política. Además, en cuanto a su propia estructuración política, el autoritarismo burocrático dio continuidad al estatismo; una amplia intervención del Estado y el crecimiento del sector estatal de la economía fue la regla más que la excepción. En general, puede hablarse de la continuidad y el predominio de una cultura subordinada y estatista, basada en la desconfianza y la pasividad ciudadanas. En un ambiente de control y represión política, de redes clientelares permeadas por la corrupción, de ineficiencia estatal y privilegios corporativos, el desprestigio de la política y la apatía ciudadana se generalizaron. En términos de modelo de coordinación social, el populismo y el EBA establecieron lo que se ha denominado una Matriz Estado Céntrica, con fases de movilización incluyente y de represión violenta, que difundió en la sociedad y en todos los niveles de gobierno una mentalidad autoritaria y de subordinación ciudadana.

Por otra parte, en lo que se refiere a la estructura política misma, la herencia del populismo y el EBA es compleja. Por una parte, el fracaso del populismo mostró la fragilidad de los sistemas políticos y el alto costo de la dictadura. La aguda polarización política y la insuficiencia institucional para encauzarla condujeron a la dictadura y a la cancelación del orden constitucional. En este escenario de autoritarismo abierto, la tecnocracia y la burocracia militar debieron, sin embargo, aceptar diversas modalidades de organización y control. Las estructuras corporativas promovidas por el populismo, luego de ser sometidas

a violentos procesos de exclusión y depuración, resultaron compatibles e instrumentales para el nuevo autoritarismo. Las redes clientelares y los mecanismos de participación que las organizaciones populistas generaron constituyeron un importante capital para el EBA, particularmente en la instrumentación de las políticas económicas y en el aseguramiento de la desmovilización social y la pasividad ciudadana.

2.3 Autoritarismo, democracia y totalitarismo.

Como se ha señalado antes, este esfuerzo por definir el autoritarismo como un tipo de específico de régimen, histórica y estructuralmente relacionado con las modalidades de la dependencia y el subdesarrollo, tiene en Juan J. Linz a un destacado precursor, si bien sus análisis se caracterizan por un acentuado formalismo.

Desde 1964, con la publicación de *An authoritarian regimen: the case of Spain*²⁴, Linz se ha empeñado en una definición tipológica y diferenciada del autoritarismo frente a otros modelos políticos, como el democrático o el totalitario, además de un análisis de las diferentes modalidades históricas en que ha encarnado dicho modelo. Linz, en efecto, parte de la idea de que el autoritarismo es un "tercer tipo" de sistema político claramente diferenciado. Primero, habría que deslindarlo de lo que podrían considerarse formas tradicionales de autoridad, lo mismo que de regímenes provisionales de tipo dictatorial. Aquellos regímenes basados en formas tradicionales de legitimidad - según la conocida tipología weberiana -, en los que el gobierno se ejerce de manera personal y tiránica, a través de relaciones clientelísticas y mediante coerción militar, sin medir forma de participación o estructuras políticas institucionales, se definen como regímenes sultanísticos, y son ajenos a las formas modernas del autoritarismo.

²⁴ En Allard E. y S. Rokkan (Eds.), *Mass politics*, Free Press, N.Y., 1970, pp. 251-283.

Una diferenciación más compleja es aquella que se requiere entre dictadura y autoritarismo. Si se le ha de reservar algún uso científico a aquel término, la dictadura debe definirse exclusivamente, asumiendo su significación original en el derecho romano clásico, como un gobierno de emergencia que suspende o viola temporalmente las normas constitucionales referidas al acceso y el ejercicio de la autoridad pública, pero que se mantiene dentro de las provisiones constitucionales para estados de crisis o emergencia. En la actualidad, sin embargo, las dictaduras de tipo militar parecen más inclinadas a la abolición del marco constitucional que a la restauración de procedimientos democráticos, constituyéndose así en gobiernos generalmente empeñados en la fundación de regímenes plenamente autoritarios o totalitarios.

En cuanto a la diferenciación entre autoritarismo y democracia, conviene partir de una definición de esta última. "Llamaremos democrático a un sistema político cuando este permita la expresión libre de las preferencias políticas del ejercicio de las libertades básicas de asociación, información y comunicación con el propósito de una competencia libre entre diferentes líderes para demandar, en períodos regulares y pacíficamente, sus aspiraciones de gobernar"²⁵. A estas características se añaden luego algunas salvedades que resultan significativas. En términos históricos resulta muy difícil pensar en ejemplos de sistemas democráticos que no hayan desarrollado un sistema de partidos políticos. Estas instituciones parecerían elementos esenciales a la democracia. Con excepción de algunos casos, generalmente poco afortunados, en los que a través de un sistema "orgánico o corporativista" se ha pretendido abolir los partidos, para crear formas de representación democrática, basada en la representación funcional de los grupos sociales primarios, la existencia de la democracia generalmente supone la existencia de los partidos.

La afirmación inversa, sin embargo, no es necesariamente verdadera. Cuando algún partido político goza de un status legal privilegiado, cuando otros

²⁵ Linz, J.J., "Totalitarian and authoritarian regimes", en Greenstein F. y N. Polsby (Eds.), *Handbook of political science*, 3 Vols, Ed. Addison Wesley Press, N.Y., 1975, Vol.3, pp. 182-183.

partidos deben reconocer el liderazgo y la preeminencia de dicho partido, o cuando la oposición se ve comprometida en el mantenimiento de cierto orden socio-político, por encima de su derecho constitucional de compartir pacíficamente el poder para ejercerlo según sus propias convicciones, en estos casos estamos ante lo que se denominaría un pseudo sistema de partidos, denominado por un "partido hegemónico". Estos casos, por supuesto, no califican para la categoría de sistemas democrático, y consecuentemente, la existencia de partidos políticos puede considerarse sólo como condición necesaria, pero no suficiente, para el ejercicio de la democracia.

Hecha esta aclaración y asumiendo la definición operativa antes citada, es importante marcar la línea divisoria entre regímenes democráticos y no democráticos. México destaca como uno de los casos más debatidos. Si bien el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no tiene explícitamente garantizado una condición legal diferente, las formas que adopta de relación partido - gobierno, el anquilosamiento del sistema de partidos de pseudo - oposición, la regularidad aplastante de los resultados electorales, son fenómenos característicos del autoritarismo. Por otra parte, sin embargo, si bien el PRI es un partido hegemónico y las elecciones no son el camino al poder político, el grado de libertad de expresión y organización no deja de ser considerable, aumentando así las posibilidades de un tránsito pacífico y controlado hacia la democracia²⁶.

La diferenciación entre autoritarismo y totalitarismo es una operación más compleja que, consecuentemente, requiere de caracterizaciones y análisis más rigurosos y sutiles. El concepto de "totalitarismo", sin la más mínima connotación peyorativa, tiene su origen en la obra de los intelectuales fascistas del periodo de entre-guerras, tales como G. Gentile, C. Schmitt y E. Junger. Estos autores saludaban al Estado totalitario como un nuevo hecho histórico, basado en la movilización total de la sociedad generada por un Partido único y armado, con una fuerte inclinación belicista. Desde finales de los años veinte, autores como Michels

²⁶ *Ibíd.*, p.158.

y Sabine destacaron las similitudes formales entre fascismo y stalinismo; en 1937, el mismo Trotsky habría de definirlos también como fenómenos "mortalmente similares", a pesar de la "profunda diferencia de sus bases sociales"²⁷. A partir de algunas definiciones más actuales y operativas, Linz se propone distinguir y precisar lo que él considera como las tres dimensiones básicas del totalitarismo: a) Una ideología o cuerpo doctrinario integral e inflexible; b) un partido único de masas y otras organizaciones de movilización ("El pluralismo de los sistemas totalitarios no es un pluralismo social, sino un pluralismo político al interior de la élite política gobernante"); y c) la concentración de poder en un individuo o élite que no es responsable ante la ciudadanía y no puede ser desplazada del poder por medios institucionales y pacíficos.

Del análisis de estas tres dimensiones, se obtiene la siguiente puntualización de las características esenciales de un régimen totalitario: "1) Existe un centro de poder monístico, pero no necesariamente monolítico, y cualquiera que sea el pluralismo de instituciones o grupos, estos derivan su legitimidad de ese centro y son su creación política más que el producto de la dinámica de la sociedad preexistente; 2) Existe una ideología exclusiva y autónoma, más o menos intelectualmente elaborada con la que el líder o grupo gobernante, y el partido que les sirve, se identifica usándola como base de sus políticas y como instrumento de manipulación para legitimarlas. La ideología tiene límites muy estrechos, más allá de los cuales cualquier heterodoxia es duramente sancionada. La ideología va más allá de cualquier programa particular o de la definición de los límites de la acción política legítima, para proporcionar, aparentemente, algún sentido último, un sentido de misión histórica y una interpretación de la realidad social; 3) La participación ciudadana y la movilización activa para tareas sociales políticas y colectivas son impulsadas, exigidas, gratificadas y canalizadas a través de un partido único y otros muchos grupos monopólicos secundarios. La obediencia pasiva y la apatía son consideradas como indeseables por los gobernantes"²⁸.

²⁷ Citado por Linz, J.J., *Ibíd.*, p.207.

²⁸ *Ibíd.*, p.191.

Es importante señalar que esta definición pone particular énfasis en aquellos aspectos que ayudan a distinguir entre totalitarismo y otras formas autoritarias de gobierno. La ideología, por ejemplo, además de ser una importante fuente de legitimidad, adopta formas casi místicas en la medida que propone una concepción holística del hombre y la sociedad, en la medida que exalta el sentimiento de una misión histórica.

Con respecto a las formas de movilización y participación masivas, Linz no desprecia los propósitos igualitarios que en ellas se implican, ni tampoco el consenso mayoritario que estos regímenes pueden llegar a tener entre la población. Se descarta así el terror como elemento sustancial del totalitarismo, pero no deja de destacarse el monopolio radical a través de los cuales se canaliza, sin elección posible, toda forma de movilización o participación. Con respecto al partido único se destaca su carácter elitista o vanguardista y el esfuerzo deliberado de mantenerlo como una organización diferenciada del estado; a pesar de que el partido tiende a burocratizarse, se procura mantenerlo al margen de la burocracia propiamente estatal, de manera que pueda seguir funcionando como canal de expresión de las demandas y aspiraciones de la sociedad. A pesar de su carácter elitista, el partido es también un partido de masas, en la medida en que esta basado en la membresía indirecta de sindicatos, cooperativas, asociaciones profesionales y grupos de interés. En cuanto a sus funciones básicas, el partido totalitario tiene una muy importante: la politización de las masas. En las diferentes combinaciones de propaganda, educación y coerción para lograrla radican los muy diferentes estilos de cada régimen totalitario. Una segunda función, el reclutamiento, selección y entrenamiento de la nueva elite política, tiene lugar a través de organizaciones de la juventud, generalmente obligatorias y omnipresentes. Otra función esencial consiste en la sistemática eliminación de posibles centros autónomos de poder, que lógicamente conlleva a la penetración del partido en las fuerzas armadas y a la probable aparición de un ambiente de extraordinaria vigilancia policiaca y de terror. La función primordial del partido, sin embargo, consiste en penetrar, controlar y conducir todas las

organizaciones sociales no políticas, como los sindicatos y todo tipo de asociaciones. Los mecanismos de reclutamiento del partido se vuelven así de la mayor importancia, pues este debe proveer de cuadros directivos a toda la organización social y política. Cabe señalar en este sentido que si bien el partido es la fuente única para la selección y nombramiento de los cuadros del Estado, como ya hemos indicado, su propia organización está separada de la burocracia estatal y, como un rasgo esencial a todo sistema totalitario, hay que subrayar que el partido se mantiene siempre como una organización superior y predominante frente al aparato de gobierno.

Si bien el terror no puede considerarse como un rasgo esencial del totalitarismo, cabe indicar que todo régimen totalitario atraviesa necesariamente por una etapa de coerción masiva. El terror surge de los propios imperativos ideológicos y sociales que el régimen se propone: su "pasión por la unanimidad" y la profundidad de los cambios buscados determinan el uso del terror como un medio de "profilaxis social", terror que generalmente se ejerce indiscriminadamente sobre categorías sociales o étnicas en su conjunto, con flagrante violación de los principios legales, incluyendo con frecuencia a los miembros de la propia elite política y militar e involucrando en el ejercicio del terror a las grandes organizaciones sociales. Si bien esta etapa de coerción masiva la comparte el totalitarismo con otras formas de regímenes autoritarios, la magnitud del exterminio en los casos del nazismo y el stalinismo no deja lugar a dudas de que, en el caso del militarismo latinoamericano, estamos ante otro tipo de fenómeno.

A pesar del énfasis en las similitudes formales entre fascismo y marxismo, Linz no deja de reconocer las diferencias de contenido, tanto ideológicas como de política social, que dichas doctrinas se proponen. En el terreno de las formas de participación democrática al interior del partido único, de las políticas de distribución del ingreso, de las relaciones de poder entre las clases sociales, y los grados de control y autonomía de las decisiones económicas y las relaciones de trabajo, es incuestionable que los regímenes socialistas difieren considerablemente de los

regímenes fascistas. Otra diferencia fundamental consiste en el carácter de la ideología de estos movimientos. Mientras que el fascismo procuró definir un cuerpo doctrinario en torno a los principios del corporativismo, esto no deja de ser un recurso cosmético y poco serio. En realidad los movimientos fascistas se definen sólo en términos negativos respecto a los paradigmas dominantes, es decir, como una amalgama de doctrinas antiliberales, anticomunistas, anticlericales e irracionistas. Por el contrario, el movimiento comunista tuvo en las obras de Marx una fuente legítima y rigurosa de crítica social en el terreno de la economía política, la sociología e incluso la filosofía. No obstante, en el leninismo, con su particular énfasis en la acción, no dejan de percibirse también elementos de un voluntarismo irracionista. Con respecto a sus respectivas formas organizativas originarias también, hay que destacar el hecho de que el Partido Bolchevique de Lenin se alimentó de un vasto proceso de formación de los partidos socialistas de masas europeos, conjugando muy diversas experiencias de organización y socialización que incluyeron actividades clandestinas, encarcelamientos, guerra de guerrillas, brigadismo internacional, fusión de partidos y organizaciones regionales. Por el contrario, los fascistas y los nazis accedieron al poder mediante improvisadas organizaciones básicamente anticomunistas, en reacción al avance de los partidos socialistas después de la Primera Guerra Mundial, y a través de revoluciones silenciosas y recursos pseudo legales. Esto es importante destacarlo, porque el proceso de gestación de un movimiento resulta determinante para explicar las formas que posteriormente adoptará como régimen.

2.4 El autoritarismo como sistema político

Ya se ha señalado anteriormente la diferencia entre las formas del autoritarismo moderno y otros regímenes más primitivos, caracterizados por formas de legitimidad y de gobiernos tradicionales, personales y arbitrarios. El caudillismo, el caciquismo y el clientelismo son patrones de relaciones políticas características de estos sistemas tradicionales, que dominaron el panorama político latinoamericano en el siglo XIX y

que, no obstante su anacronismo, han demostrado una persistencia extraordinaria y sobreviven aún en el ámbito local o regional bajo los actuales regímenes autoritarios o semi-democráticos.

No obstante, existen elementos suficientes para considerar el autoritarismo como una formación política específica, comparable, en su vigencia histórica y en su definición conceptual, a los dos extremos básicos del espectro político contemporáneo, a saber, el totalitarismo y la democracia. Sin duda, muchos regímenes autoritarios pueden considerarse como breves procesos de transición que desembocan en alguno de estos dos paradigmas extremos; sin embargo, existe un número significativo de casos históricos en los que el autoritarismo ha demostrado un arraigo y una estabilidad muy particulares, y su estudio ha logrado precisar tanto una tradición político-cultural, como un conjunto de rasgos distintivos, que integran un sistema político mixto, autosuficiente y estable.

Linz parte de una definición básica, en la que el autoritarismo se define como "sistema político de pluralismo político limitado y vertical, sin una ideología directriz elaborada, pero con una mentalidad distintiva, sin movilización política intensiva o extensiva, excepto en algunos momentos de su desarrollo, y en donde el líder, u ocasionalmente un pequeño grupo, ejerce el poder dentro de límites mal definidos pero en realidad bastante predecibles"²⁹. No obstante la objeción al formalismo del enfoque, lo mismo que en las definiciones anteriores, Linz enfatiza que un análisis formal y operativo tiene la posibilidad de considerar al fenómeno político como algo autónomo y específico, además de determinar áreas problemáticas comunes a todos los tipos de sistemas. Asumiendo la definición anterior, es claro que el estudio del autoritarismo puede desenvolverse a lo largo de tres coordenadas básicas: a) el tipo de pluralismo limitado; b) el grado de apatía o movilización política; y c) el tipo de mentalidad.

²⁹ *Ibid.*, p. 264.

Con respecto al primer elemento, el pluralismo de los sistemas autoritarios es siempre un pluralismo creado y limitado por la acción del Estado, sin que existan formas efectivas de control y contrapeso democráticas ante el ejercicio del poder. Las formas de la participación política, siempre determinadas verticalmente por el Estado, pueden adoptar diversos grados de amplitud e institucionalización y generalmente se aproximan a un modelo de partido único o predominante, claramente diferenciado del partido de tipo totalitario. En este sentido, con respecto a las formas del pluralismo limitado, puede establecerse una gama de regímenes que va del modelo "burocrático autoritario", ejemplificado por los regímenes que predominaron a finales de los años sesenta en Brasil, Argentina, Uruguay y Chile, a aquellos constituidos en torno a un partido único o predominante, como en el caso de México, con mayor o menor penetración social y con formas mixtas de participación, que pueden incluir mecanismos corporativistas, dentro de un marco jurídico de corte democrático liberal.

Con respecto al segundo elemento, o grado de participación o apatía políticas, cabe definir también una gama de regímenes que va de los "burocrático autoritarios", abiertamente represivos y con formas muy controladas de participación, a los "regímenes autoritarios de movilización", como aquellos de tipo populista a que nos hemos referido antes. En esta última categoría, cabe distinguir dos tipos: a) Sistemas de partido predominante, en los que el partido ha surgido de la sociedad misma a través de luchas populares, ya sea por la independencia nacional o por el desplazamiento de un régimen oligárquico tradicional; y b) Sistemas post-democráticos en los cuales una crisis política o una prolongada guerra civil conduce a la destrucción de diversos sectores políticos, mediante la acción de un partido de masas y de movilizaciones amplias, y que generalmente desembocan en regímenes totalitarios o pre-totalitarios. Sin embargo, con excepción de aquellos casos en los que efectivamente se transita al totalitarismo, puede considerarse como regla general que, en el largo plazo, los regímenes autoritarios tienden a inducir la despolitización ciudadana, a impedir las movilizaciones masivas y a implantar mecanismos de control político rigurosos.

Ahora bien, con respecto al tercer elemento, conviene empezar con una definición precisa del concepto de mentalidad. T. Geiger es quizá quien ha distinguido con mayor claridad este concepto, contrastándolo con el de ideología. Mientras que ésta es un "sistema de pensamiento", que adopta formas intelectualmente elaboradas y generalmente escritas, la mentalidad es más bien una "forma de pensar y sentir", más emocional que racional, que proporciona patrones no codificados de reacción o comportamiento entre diferentes situaciones. La ideología es un contenido intelectual, la mentalidad es una actitud emocional; aquella es reflexiva e interpretativa, ésta es una predisposición psíquica; mientras que la primera es un concepto de la sociología de la cultura, la segunda se refiere al estudio de "carácter social"³⁰.

La mentalidad antecede en su formación a la ideología, pero es, sin embargo, informe y fluctuante. Carece del elemento utópico, tan acentuado en las ideologías, y está más enraizada en el pasado o el presente. Las ideologías tienden a ser coherentes y articuladas, comprensivas y cognoscitivas, explícitas y normativas, mientras que las mentalidades carecen de este grado de elaboración y de fuerza compulsiva; su vaguedad e informalidad les permite una mayor capacidad de adaptación y pragmatismo, mayor disposición al eclecticismo y a la flexibilidad. Por lo demás, esta indefinición de las mentalidades resulta perfectamente funcional a la compleja coalición de intereses que generalmente se agrupan bajo un régimen autoritario. Sin duda la carencia del componente utópico reduce considerablemente la identificación de las masas con el régimen, lo mismo que la de los intelectuales y los jóvenes. Sin embargo, en la medida que los regímenes autoritarios se proponen más bien inducir la despolitización y la apatía en la sociedad civil, estos límites a su capacidad de movilización resultan de hecho funcionales para la preservación de su estabilidad. Ejemplos de este predominio de la mentalidad sobre la ideología es el caso de México, pero también el de la mayoría de los regímenes burocrático autoritarios del Cono Sur.

³⁰ Citado por Linz, J.J., *Ibíd.*, pp. 266-267.

A pesar de que se ha procurado la definición de las tres variables fundamentales del autoritarismo, es claro que la posibilidad de establecer una tipología rigurosa es bastante remota. Las modalidades del pluralismo limitado, del grado de movilización y los tipos de mentalidad son sumamente difíciles de generalizar. Sobre estas variables operan un conjunto sumamente complejo de factores, que más bien han de definirse según cada caso histórico, según la particular dinámica de su desarrollo político, sus condiciones socio-económicas, sus tradiciones culturales, además de su contexto geográfico e internacional. En este sentido, sólo el análisis específico podrá conducir a la evaluación rigurosa de las potencialidades de cada sistema; las opciones más radicales están entre un proceso de institucionalización política prolongada y estable, y una sucesión ininterrumpida de golpes de Estado e intervenciones militares, con grados de inestabilidad y represión muy altos. Sin embargo, las modalidades contenidas entre estos dos extremos son múltiples y variadas, con sus respectivos costos políticos y sociales. Igualmente, los diagnósticos acerca de un régimen autoritario en cuanto a sus potencialidades ya como un sistema pre-democrático o pre-totalitario, han de partir de un análisis histórico particular, de una evaluación de las formas de organización política existente y de las ideologías o mentalidades predominante.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

CAPÍTULO III

LA TRADICIÓN CORPORATIVISTA

El objetivo de este capítulo consiste en revisar el fenómeno del corporativismo en América Latina. El tema ha sido objeto de diversos estudios, sin embargo, por su propia complejidad, los abordajes han sido heterogéneos y parciales. Se procura aquí una reconstrucción general del tema, aclarando algunas de las ambigüedades y confusiones que con frecuencia se asocian al término y a su compleja historia. En el caso de América Latina, como hemos destacado en el Capítulo I, las formas de organización corporativas se vieron asociadas al populismo. Los regímenes de Getulio Vargas, Lázaro Cárdenas y Juan Domingo Perón, por mencionar los más significativos, adoptaron las ideas del corporativismo, una doctrina que había caído tiempo atrás en el olvido, pero que fue reconstruida por distintos ideólogos europeos, en las décadas finales del siglo XIX, ante la crisis del liberalismo y el estallido de la Primera Guerra Mundial. Poco más tarde, durante los años de la entre guerra, distintos países europeos presenciaron el surgimiento de partidos y regímenes de corte antiliberal y con una clara vocación autoritaria, que se empeñaron en desempolvar las ideas corporativistas y servirse de ellas para proponer nuevas formas de organización y participación, en respuesta a las exigencias de una sociedad que no confiaba más en las instituciones liberales y había atravesado por una amplia movilización social debido a la guerra.

Este renacimiento de las ideas corporativistas, en el intenso debate ideológico de la época, pronto tuvo repercusión en los países atrasados del sur y el este de Europa, lo mismo que en América Latina. En cuanto al contexto europeo, el fascismo italiano y el nazismo alemán se apropiaron de dichas ideas y las incorporaron a su propio discurso totalitario. Por la proximidad geográfica y la similitud de los problemas que enfrentaban, el corporativismo en Portugal, España y Rumania, por ejemplo, inmediatamente se vio asociado a la ideología fascista. En el caso de

América Latina, sin embargo, las ideas corporativistas no adoptaron un acento anti-liberal fuerte, si bien algunos regímenes no dejaron de adoptarlo para marcar su diferencia con las políticas norteamericanas, particularmente antes de 1945. Es cierto que en los casos de Vargas y Perón se asumió una posición doctrinaria, abiertamente fascista, pero este radicalismo cedió pronto el lugar a un espíritu pragmático, en el que las estructuras de participación corporativas fueron simplemente asimiladas, sin necesidad de confrontar el marco jurídico y las instituciones liberales formalmente vigentes. En otras palabras, si bien las ideas corporativistas y fascistas tuvieron una influencia considerable, los regímenes populistas latinoamericanos recurrieron a estas ellas básicamente con el propósito de impulsar la modernización política, promoviendo la participación organizada de los nuevos sectores laborales y populares que el desarrollo industrial y la urbanización habían traído consigo. Por los años en que tuvo lugar, probablemente el régimen de Vargas fue el que más abierta y formalmente adoptó una ideología fascista. En el caso de Cárdenas, su régimen tuvo una inclinación socialista, que lo alejó desde un principio del fascismo. Las ideas y doctrinas del Justicialismo de Perón también fueron expresamente fascistas, pero como su gobierno se estableció después del fin de la Segunda Guerra Mundial, la confrontación con el modelo liberal tuvo que ser dejada de lado.

En todo caso, las ideas corporativistas resultaron un valioso instrumento para lograr la incorporación de los principales sectores sociales – campesinos, obreros, grupos populares urbanos, empresarios y militares - mediante una nueva estructura institucional que permitió renovar y ampliar los mecanismos de participación y legitimación política. Bajo la tutela del Estado, que prácticamente la había creado y protegido, proliferó toda una estructura de organizaciones sindicales, cámaras, asociaciones y movimientos populares. Así nacieron los partidos hegemónicos y las grandes coaliciones o frentes populares, que habrían de impulsar el cambio, tales como el Partido de la Revolución Mexicana de Cárdenas, el Estado Novo de Vargas, el Partido Justicialista de Perón, el Frente Popular en Chile, el APRA y Frente Democrático en Perú, entre otros. De modo vertical y centralizado, el Estado

promovió desde arriba las nuevas formas de organización, no de los ciudadanos, sino de los sectores, estableciendo las bases de una política de masas, centrada en el monopolio y el control estatales, acorde con las condiciones de atraso de la sociedad y las inclinaciones autoritarias predominantes. La adopción de estas fórmulas corporativistas modificó de manera sustantiva la estructura política, particularmente el sistema de partidos, penetrando en toda la sociedad civil y la opinión pública. Simultáneamente, por su carácter autoritario, en esta compleja estructura de organizaciones y asociaciones predominó un ejercicio patrimonial del poder, estableciéndose una red de relaciones clientelares, basadas en lealtades personales y políticas. Sin embargo, estas organizaciones *de facto* no se propusieron modificar la estructura formal del sistema político, que preservó el marco jurídico liberal y republicano, salvo en casos excepcionales, que no perduraron. De esta manera, por la importancia que tuvieron las ideas corporativistas en esta etapa, se hace necesario revisar e interpretar este tema, que por otra parte tuvo también amplias repercusiones en la renovación de la cultura política, de las relación entre gobernantes y gobernados, y de las formas generales de integración de las sociedades latinoamericanas que enfrentaban el imperativo de su modernización.

Por otra parte, el tema del corporativismo ha conocido otro renacimiento en las últimas décadas, a partir de los años setenta, en este caso debido no a las exigencias autoritarias del fascismo, sino a las diversas formas de representación que se han desarrollado en los países capitalistas más avanzados. A partir del análisis de los *grupos de interés* y como resultado de las deficiencias del sistema de partidos y la representación parlamentaria, Schmitter, Lehbruch, Shreek, Panitch y Jessop, entre otros, han desarrollado una amplia teoría en torno a un nueva forma de corporativismo: *el corporativismo societal*¹. A través de diversas formas de representación se ha configurado un nuevo "modelo de orden asociativo", que tiene

¹ Publicada originalmente en 1979, destaca la compilación realizada por Schmitter, P.C., y G. Lehbruch (Eds.), *Neocorporativismo I: Más allá del Estado y del Mercado*, Alianza Editorial, México, 1992; poco más tarde, en 1982, apareció un segundo volumen, coordinado por Schmitter, P.C, G.Lehbruch y W. Streeck, *Neocorporativismo II*, Alianza Editorial, México, 1992. Junto con los estudios precursores R.E. Pahl y J.T. Winkler, en torno al corporativismo en Gran Bretaña, esta recopilación constituye una referencia obligada en el tema.

un carácter fundamentalmente corporativo y que se distingue de los principios de coordinación social típicamente liberales. Estas nuevas formas, que se denominan neo-corporativas, tienen una relación lejana con las ideas del corporativismo originario, y representan más bien un desarrollo de la administración pública contemporánea, cada vez más tecnocrática, especializada y compleja, ha generado el capitalismo avanzado. Existe el problema, como se verá más adelante, de hasta qué punto estos mecanismos de representación de grupos de interés privados, característicos del *corporativismo societal*, vulneran los principios liberales de representación y supervisión ciudadana en los asuntos de interés público. Se verá cómo estas formas del corporativismo requieren de condiciones de autoregulación y supervisión estatal, pero al mismo tiempo pueden describirse como formas de “colonización” del aparato estatal por parte del interés privado, formas que eluden los mecanismos tradicionales supervisión democrática y transparencia de los asuntos públicos.

Por último, conviene señalar que estas tendencias hacia *corporativismo societal* en las sociedades avanzadas tienen particular relevancia a la hora de evaluar las tradiciones y las formas de organización corporativistas que aún subsisten en América Latina, y que han demostrado una extraordinaria flexibilidad y capacidad de adaptación. Se plantean aquí una serie de cuestiones de importancia en lo que se refiere al proceso de transición democrática. Por una parte, cabe preguntarse cómo habrán de transformarse los grandes partidos dominantes, en el contexto de procesos electorales realmente competitivos, y cuál debe ser su papel en la transición democrática. En este contexto, también es importante precisar cuál será el destino de las grandes organizaciones corporativas, que antes formaban parte de los partidos hegemónicos, ante las exigencias de un sistema más democrático, basado en el pluralismo y la competencia. Hay que preguntarse cuál es el camino para fortalecer un sistema de partidos plural y efectivo, compatible con una democracia ciudadana.

Otra serie de cuestiones se plantea en relación a la capacidad de las frágiles democracias latinoamericanas para manejar la influencia de los grupos de interés privados, muchos de ellos transnacionales, cada vez más poderosos y en una clara búsqueda para acceder a formas de representación directas en el ámbito público, en las arenas en que se definen las políticas relevantes para sus intereses. En este campo, es importante evaluar si el aparato estatal de control puede transformarse paulatinamente en un *corporativismo societal*, que se apoye en formas de asociación más autónomas, plurales y competitivas. Es importante cuestionar si las nuevas formas de representación de los grupos de interés representan un riesgo de adulteración de los mecanismos de participación y supervisión ciudadana, si constituyen un reforzamiento de las tendencias autoritarias del sistema, si constituyen un riesgo para la estabilidad política y la definición democrática de las políticas públicas. Es necesario preguntarse cómo podrán regularse estas nuevas formas de representación, para asimilarse y hacerse compatibles con el proceso de transición democrática, a través de su regulación por parte del poder legislativo y el Estado en general. Por estas razones se ha procurado un análisis detallado del corporativismo actual y de sus posibles repercusiones en el ámbito de la política en América Latina.

En resumen, en el estudio del corporativismo se adoptan dos aproximaciones. Primero, se procura su definición como doctrina política conservadora y antiliberal, que se origina a finales del siglo XIX y se asocia posteriormente a los regímenes fascistas de los años treinta. Luego se aborda como un fenómeno nuevo, relacionado con el estudio de las técnicas organizacionales de la sociedad capitalista avanzada, con la operación de un subsistema complementario a la democracia liberal contemporánea. Si bien el actual neo-corporativismo aparece como algo alejado de las doctrinas originales, como fenómeno político está relacionado con el principio de representación funcional y, por ello, está asociado a una visión jerárquica y organicista de la sociedad, ajena a los valores liberal-democráticos. Bajo el conservadurismo anacrónico de los fundadores, se reivindicaba una visión estatista y autoritaria. En una nueva formulación, esta concepción se encuentra también a la

base de las tendencias corporativistas de la sociedad contemporánea. Por ello es necesario revisar los antecedentes y determinar las conexiones entre las viejas doctrinas y el corporativismo tecnocrático de nuestros días.

En la primera parte de este capítulo, se hará una breve recapitulación de la historia del corporativismo, de su contexto intelectual y político, de sus conceptos centrales, de las posiciones de la Iglesia Católica y de la asimilación de las ideas corporativistas por el fascismo. En la segunda parte, se abordará fenómeno del neo-corporativismo y los estudios que ha generado, para destacar así la problemática general y algunas definiciones básicas. Aquí se plantearán algunas cuestiones acerca de las similitudes y diferencias entre el viejo y el nuevo corporativismo, entre las premisas corporativistas y los principios democráticos. Posteriormente, a la luz de los elementos antes definidos, abordaremos el tema del corporativismo en América Latina. En este terreno, el estudio del corporativismo latinoamericano es una referencia obligada. Como ya hemos señalado antes, los regímenes populistas de Brasil, México y Argentina se vieron acompañados de un proceso sistemático de corporativización de la sociedad, como una iniciativa de modernización impuesta desde arriba, a través de un aparato estatal autoritario. Más aún, esta forma de corporativismo ha sido analizada por los autores del neo-corporativismo, para desarrollar un contraste respecto a las modalidades del *corporativismo societal*. La herencia de este corporativismo autoritario tiene todavía un peso considerable en la vida política contemporánea de América Latina. Para terminar, realizaremos un análisis más detallado del caso de México, que permitirá profundizar la aplicación del marco teórico e histórico en el caso de este país.

3.1 El corporativismo como doctrina política

La historia del corporativismo es elusiva. Su desarrollo es particularmente difícil de seguir, en parte por la posición secundaria y marginal que siempre tuvo. El desarrollo de las ideas corporativistas pertenece a la historia política europea de la

segunda mitad del siglo XIX. Es precisamente entre 1870 y 1900 que alcanzan una formulación doctrinaria abierta y sistemática, en la obra de autores como Ketteler y Hitze, en Alemania, y La Tour du Pin y De Mun, en Francia². A partir de entonces, fue adoptado por una serie muy diversa de autores y escuelas; su evolución fue irregular y fragmentaria. Además, su desafortunada asociación con el fascismo completó su descrédito. Ha sobrevivido como influencia encubierta y sin nombre. Si atendemos a los actuales autores neo-corporativistas, ha regresado a la escena política por la puerta trasera, en términos estrictamente pragmáticos, como subsistema que norma y orienta la representación e intermediación de los grupos de interés, esencial para el funcionamiento de la sociedad contemporánea.

Aunque sus orígenes se remontan a la ley romana y a la filosofía católica medieval, el proceso de su formación doctrinaria se produce, como se ha dicho, en la segunda mitad del siglo XIX. Su mayor influencia política la alcanzó poco después, entre 1920 y 1940, en asociación con esa ola de autoritarismo político que recorrió a Europa durante el período de entreguerras. El primer conjunto de ideas vagamente corporativistas se encuentra en la obra de los filósofos idealistas alemanes. Fichte, por ejemplo, concibió una teoría de un "Estado comercial cerrado" y sus "grupos funcionales naturalmente constituidos". A. Müller desarrolló sus teorías políticas de corte corporativo en oposición directa al constitucionalismo liberal. Hegel definió una visión corporativista de la sociedad, en su "teoría orgánica del Estado"³.

Otra fuente original de las ideas corporativistas se encuentra en los trabajos de los precursores del socialismo, tales como Saint-Simón y Fourier, Blanc y Proudhon, quienes desarrollaron una visión crítica de la economía capitalista y el Estado liberal⁴. Entre 1848 y 1870, los primeros intentos por presentar al corporativismo como una alternativa política, asumidos por una serie de autores conservadores, manifestaron claramente su filiación política al inclinarse por la

² Véase Bowen, R.H., *German theories of the corporate state*, Ed. Whittlesey House, N.Y., 1947; y Elbow, M.H. *French corporative theory, 1780-1948*, Ed. Octagon, N.Y. 1966.

³ Bowen, R.H. *Ibid.*, pp. 27-31 y 39-40.

⁴ Elbow, M.H., *French corporative theory, 1780-1948*. *ob.cit.*, p. 25-36

restauración del *ancien régime*. La inestabilidad de las revoluciones de 1848 y el crecimiento amenazante del movimiento socialista, eran razones más que suficientes para provocar una reacción conservadora en contra del constitucionalismo liberal y sus aspiraciones democráticas. En Francia, autores monárquicos y católicos como De Maistre, De Bonald y Keller tomaron la oportunidad y formularon una primera propuesta de políticas corporativistas claramente autoritarias⁵. En Alemania, un anti-liberalismo aún más fuerte y firmemente enraizado, se expresó en la obra de Merlo y Gerlach⁶. Durante este período, estos autores corporativistas se inspiraron en una visión mitológica e imaginaria de la sociedad feudal y en algunos elementos de la filosofía católica medieval. De hecho, su doctrina puede definirse fundamentalmente como una anti-doctrina, por su rechazo frontal del individualismo y el igualitarismo democrático, que se asocian con las doctrinas liberales. Sus ideas se basan en una concepción de la sociedad y del Estado como una totalidad orgánica, altamente jerarquizada. Su objetivo fundamental, en términos económicos y políticos, es la descentralización, a través del establecimiento de cuerpo social corporativo que siga el ejemplo tradicional de los gremios (*guilds*). Cada industria, oficio o profesión debe organizarse como una corporación, para tener una representación funcional ante el gobierno. Además, se da particular importancia al fortalecimiento de la vida en familia y de los valores religiosos, como único remedio a las enfermedades del materialismo y el individualismo de la sociedad moderna.

El atractivo político y teórico del corporativismo en Alemania estuvo basado en dos elementos principales: a) el proceso tardío de industrialización y la consecuente debilidad de las instituciones democráticas; y b) los intensos sentimientos nacionalistas, provocados por las guerras de liberación nacional encabezadas por la monarquía prusiana en contra de la invasión napoleónica, que se asociaron a un rechazo profundo hacia los principios de la Revolución Francesa⁷. Por ejemplo, en relación con el primer punto, conviene señalar que las viejas corporaciones de artesanos, que en Francia fueron abolidas desde 1791, mantuvieron su fuerza en

⁵ *Ibid.*, pp. 38-42.

⁶ Bowen, R.H., *German theories of the corporate state*, ob.cit., pp. 58-61.

⁷ *Ibid.*, p.17.

casi toda Alemania hasta bien entrada la década de 1850, y de hecho, el mercado libre de trabajo no se estableció formalmente sino hasta 1869.

Alemania representa el caso más típico de "modernización conservadora a través de una revolución desde arriba". A partir de la fallida revolución de 1848, debido a la ausencia de un triunfo revolucionario, la aristocracia terrateniente y la burocracia monárquica consolidaron un poder político considerable. Bajo el liderazgo conservador y mediante un poderoso aparato burocrático preexistente, la clase comercial e industrial, débil y subordinada, se vio obligada a aceptar un régimen semi-parlamentario. Es en este modelo particular de modernización en donde se encuentran los orígenes del autoritarismo y el fascismo. La vulgarización de la creencia en la superioridad innata de la clase gobernante y la inducción de un amplio consenso anti-liberal, se convirtieron en un capital invaluable para los partidos que sostenían un nacionalismo y un racismo extremos, para los regímenes militaristas del Segundo Reich y, en última instancia, para el nacional socialismo hitleriano⁸.

La doctrina política más representativa de la época fue quizá la que formuló La Tour du Pin (1834-1894). En su obra se muestran las disyuntivas, los compromisos y las limitaciones que enfrentó desde sus orígenes la tradición corporativista. Como miembro de una elite aristocrática e intelectual comprometida en el incipiente movimiento social católico, nunca se resignó al inexorable avance de la economía capitalista y las libertades democráticas. Permaneció fiel a la vocación ultra-conservadora. Bajo una visión idealizada del pasado medieval, defendió abiertamente la restauración de las instituciones antiguas, presididas por la monarquía y la iglesia católico-romana⁹. Toda la responsabilidad de los males de la sociedad moderna radicaba en los ideales individualistas y materialistas difundidos por la Ilustración y la revolución francesa. La exaltación de la libertad individual y la organización social derivada de ella, estaban a la base de la crisis. La secularización

⁸ Esta es una de las hipótesis centrales de Barrington Moore, *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*, Ed. Península, Barcelona, 1973, pp. 351-366.

⁹ En esta revisión de las ideas de La Tour du Pin, se sigue el análisis desarrollado por Elbow, M.H., *French corporative theory, 1789-1948*, ob.cit., particularmente en su Capítulo III, pp. 78-96.

y el hedonismo eran las manifestaciones más notorias de esa pérdida de valores que contaminaba a todo el organismo social. El liberalismo había sido como una Caja de Pandora, que había desatado todos los males que se abatían sobre la sociedad. El único camino para superar la crisis consistía en restaurar los valores y las instituciones tradicionales.

En este sentido, por ejemplo, La Tour du Pin condenaba el parlamentarismo liberal. En la medida en que estaba basado en el sufragio universal, no debía ser considerado sino como la expresión del "capricho de la turba". En el seno del liberalismo se habían engendrado todas las doctrinas socialistas. La sociedad moderna había equivocado el camino y fatalmente conducía hacia el antagonismo social, la anarquía y la destrucción. La armonía social sólo se restablecería mediante los principios de la solidaridad nacional y la práctica de las agrupaciones corporativas, características de los gremios. Sólo bajo el orden jerárquico de la sociedad tradicional, los valores esenciales de la lealtad, la responsabilidad colectiva y el orgullo nacional podían restaurarse. Desde los niveles básicos de la familia y el centro de trabajo, hasta el de los sindicatos obligatorios, las corporaciones y los "Corps d'Etat", el principio de mayoría debía ignorarse, porque las decisiones acerca del interés verdadero de la colectividad, sin importar su grado de descentralización y de autonomía, debían ser tomadas por las autoridades superiores. En la cúspide del sistema de representación funcional, se encontraba la Cámara Corporativa, a cargo de la coordinación de todo el conjunto de las actividades económicas y sociales¹⁰.

Es importante subrayar algunos de los rasgos del corporativismo de La Tour du Pin. En primer lugar, es claro que su crítica del capitalismo y la sociedad moderna no era una mera condena moral. Su posición era de confrontación con los principios liberales y con el proceso de democratización. Además, su defensa de la propiedad colectiva como un derecho básico equivalía a un cuestionamiento del derecho liberal irrestricto a la propiedad privada. Este radicalismo, esta intransigencia de permanecer fieles a los ideales de una mitológica restauración medieval, esta

¹⁰ Ibid., pp.68-70.

incapacidad para reconocer los cambios irrevocables ocasionados por la sociedad industrial, habrían de llevar a los autores corporativistas a una posición de aislamiento y marginalidad. Por este conservadurismo anacrónico se enajenaron el apoyo del movimiento social cristiano, que si bien era limitado, tenía una base obrera potencialmente poderosa. En Alemania, Italia y Francia la paulatina expansión de los círculos católicos era considerable. Por ejemplo, en 1871, La Tour du Pin y De Mun colaboraron en la fundación de la *Oeuvre des Cercles Catholiques d'Ouvriers*, organización que alcanzó su madurez en 1884. Poco después, como resultado de la cerrazón conservadora de los dirigentes, la membresía empezó a declinar. El fracaso del corporativismo como un partido de oposición viable se hizo todavía más claro cuando no encontró apoyo en la jerarquía eclesiástica del Vaticano¹¹.

3.2 La iglesia católica y la cuestión social

Puede afirmarse que la modernización industrial ocasionó, entre muchas otras cosas, un proceso profundo de "descristianización" de Europa. "El gran escándalo del siglo XIX, como reconocería más tarde Pío XI, fue el hecho de que la Iglesia católica perdió a la clase obrera"¹². Es también cierto que, en ese mismo período, la Iglesia Católica estuvo siempre en conflicto con el avance de las libertades modernas. La conquista de las demandas liberales básicas - libertad de creencia, de expresión, de prensa y de educación - socavó significativamente los intereses materiales y espirituales de la iglesia. Particularmente después de 1848, su posición privilegiada empezó a desmoronarse. La confiscación de propiedades eclesiásticas, la disolución de las órdenes monásticas y la abolición de los privilegios del clero fueron cada vez más comunes en Europa. A pesar de la avalancha, el liderazgo del Papado y la determinación del clero se revitalizaron de manera notable. Sin embargo, este nuevo impulso no fue suficiente y la iglesia permaneció insensible a la cuestión social. La alta jerarquía eclesiástica abusó de un conservadurismo anacrónico que

¹¹ Ibid., pp. 78-96.

¹² Camp, R.L., *The papal ideology of social reform*, Free Press, Glencoe., 1969, Cap.I, p.4.

condenaba simple y totalmente a la civilización moderna y suspiraba por la restauración¹³. Sin poner atención a la revolución social que estaba teniendo lugar y contando sólo con el apoyo de un clero tradicional de clase media o de origen campesino, la iglesia perdió la oportunidad de establecer su influencia sobre las nuevas masas urbanas de la sociedad industrial. En realidad, como señala irónicamente Dansette, la clase obrera difícilmente pudo haber sido "descristianizada" puesto que nació completamente fuera de la cristiandad¹⁴.

El cambio en este proceso se produjo con el papado de León XIII (1878-1903). Por primera vez en los tiempos modernos, la iglesia romana iba a definir un programa comprensivo en relación con los problemas económicos y sociales. Intelectualmente consciente de los asuntos científicos y sociales, León XIII entendió correctamente la urgencia de la reconciliación entre la iglesia y la sociedad capitalista¹⁵. El ritmo de la industrialización y la influencia creciente de las doctrinas socialistas sobre la clase trabajadora, planteaban un reto que la iglesia católica no podía permitirse ignorar. En sus diversas encíclicas referidas a problemas económicos y políticos, León XIII tomó en consideración los trabajos precursores del pensamiento social católico y sus doctrinas corporativistas. Estuvo particularmente interesado en el desarrollo de los círculos social católicos fundados por Wilhelm von Ketteler, Obispo de Mainz. Ésta se había convertido entonces en la figura preeminente del movimiento social católico europeo. Luego de deshacerse de todo anacronismo medieval, y dejando de lado los dogmas doctrinarios, organizó una exitosa campaña por un programa realista y progresista de reformas parlamentarias y educativas. León XIII adoptó el mismo enfoque pragmático. Sin suscribir ningún modelo alternativo de orden social, enfrentó los asuntos económicos y políticos centrales, adaptándose a los hechos consumados del capitalismo y la democracia liberal¹⁶. A partir de una concepción social derivada de principios morales y filosofía

¹³ *Ibid.*, p. 8.

¹⁴ *Ibid.*, p. 4.

¹⁵ *Ibid.*, p. 27.

¹⁶ *Ibid.*, p. 29.

cristiana, se propuso demostrar la auténtica preocupación de la iglesia por las necesidades y desventuras de la clase trabajadora común.

El objetivo principal de *Rerum Novarum* (1891) fue el de reconocer los derechos de los trabajadores, el de protegerlos de los abusos tan frecuentes y el de reclamar mejores salarios y condiciones de trabajo. Aunque se argumenta por una mejor distribución de la riqueza, se enfatiza la justicia del derecho a la propiedad privada, y se condena abiertamente, como demagógica e inviable, la exigencia socialista de igualdad social. La sociedad no es el producto de un contrato social entre individuos, sino una entidad viviente que se origina y se gobierna por designios divinos, en la que una jerarquía de autoridad es necesaria, como en la familia, y en donde no es posible que los hombres sean iguales. No obstante, en un nivel pragmático y realista, *Rerum Novarum* representó un salto hacia adelante. El reconocimiento del derecho de asociación de los trabajadores y, de manera más sorprendente, la demanda de la intervención del Estado para implantar legislación laboral y esquemas de seguridad social, equivalieron a un cambio radical en las doctrinas sociales de la iglesia¹⁷. El reformismo social de León XIII tuvo importantes repercusiones en las doctrinas corporativistas. En última instancia, el conservadurismo extremo al que éstas se asociaban hizo que el movimiento social católico las rechazara y se alejara de su influencia. A pesar de que León XIII fue sucedido por dos administraciones conservadoras, que casi revirtieron sus iniciativas progresistas, no se procuró un acercamiento. Desde un principio fue evidente que la iglesia no adoptaría abiertamente al corporativismo como doctrina y modelo político alternativo. Mucho más tarde, cuando Pío XI en su encíclica *Quadragesimo Anno*, de 1930, propone lo que denominó un "sano corporativismo", esto no pasó de ser una mera fórmula; la política social de la iglesia ya se había alejado definitivamente de una propuesta doctrinaria.

¹⁷ *Ibid.*, p. 141.

3.3 El corporativismo fascista

En las primeras décadas del siglo XX, el fascismo apareció como una de las manifestaciones ideológicas y políticas más importantes de la época. Realizar una descripción mínima de este fenómeno es indispensable para comprender este accidentado periodo de la historia europea. De hecho, el movimiento fascista fue la manifestación final de toda una atmósfera de revuelta intelectual y política, que se extendió durante varias décadas, y cuyas pretensiones no eran menores a las de una "revolución total"¹⁸. Fue precisamente en esta ola de antiliberalismo cuando las doctrinas corporativistas conocieron un nuevo renacimiento. Sin embargo, el fascismo representaba una nueva mezcla de ideas, que asimiló y transformó radicalmente la naturaleza del corporativismo originario, entre otros elementos, utilizándolo sólo de manera fragmentaria y pragmática.

A partir de 1880, el constitucionalismo liberal enfrentó una situación cada vez más difícil. El rápido avance de la industrialización, la competencia imperialista, la Primera Guerra Mundial, la Revolución rusa y la Gran Depresión de 1929, transformaron paulatinamente el escenario. Tanto el movimiento sindical como los partidos socialdemócratas fueron incrementando su fuerza parlamentaria y sus objetivos revolucionarios. Diferentes regímenes, particularmente en los países meridionales, empezaron a dar muestra de las tensiones y divisiones debidas a las reformas liberales incompletas. En el terreno internacional, el conflicto de los intereses comerciales y las ambiciones imperiales apuntaban hacia el colapso del comercio liberal y las políticas de no-intervención¹⁹. Ideológicamente, este periodo presenció también una exacerbación sin precedentes de los sentimientos nacionalistas. Esta tendencia habría de ser definitiva en los eventos que se produjeron. Además, la revuelta en contra del positivismo y la democracia liberal encontró bases sólidas en los desarrollos recientes de la filosofía y las ciencias. El darwinismo social y las filosofías vitalistas ejercieron una amplia influencia intelectual

¹⁸ Sternhell, Z., "Fascist ideology", en Laqueur, W. (Ed.), *Fascism*, Ed. Pelican Books, London, 1979, p. 354.

¹⁹ Joll, J., *Europe since 1870*, Penguin Books, London, 1976, pp.113-142.

e inclinaron la balanza hacia el racismo y el culto a la violencia²⁰. El conjunto de ideas que eventualmente conduciría al fascismo empezó a formarse desde 1880. Los trabajos de Pareto y de Mosca acerca de las elites políticas representaron un elemento muy importante. La generación de 1890 - un destacado grupo de intelectuales compuesto por hombres como D'Anunzio y Corradini en Italia, Barrès, Drumont y Sorel en Francia, y Lagarde, Langbehn y Moeller van der Bruck en Alemania - encabezó la rebelión en contra de los principios y valores asociados a la sociedad burguesa liberal. Individualismo y racionalismo, materialismo y mediocridad social, igualitarismo y parlamentarismo se volvieron el blanco del ataque. Todos ellos desarrollaron ideas básicas de lo que habría que conocerse luego como fascismo. En esta atmósfera mesiánica, cargada de neoromanticismo, en la que las profecías de guerra eran ampliamente bienvenidas, se gestó fácilmente una fórmula mágica que resultaría irresistible para los intelectuales, los sectores medios y las clases trabajadoras, por igual, y que consistía en una mezcla de agitación socialista y nacionalismo que eventualmente conduciría a la ideología fascista. Por toda Europa y con bastante anterioridad a 1914, esta generación de intelectuales fue rápidamente seguida por un buen número de sectas nacionalistas y autoritarias²¹.

Aparte de un ataque frontal contra la democracia liberal y el socialismo parlamentario, estos movimientos prosperaron mediante la aplicación de mecanismos típicamente populistas, tal como los hemos definido anteriormente. De manera explícita, estos grupos conservadores antiliberales desarrollaron una clara interpelación popular, exaltando los sentimientos nacionalistas como expresión superior de la identidad entre el pueblo, su entorno geográfico y sus tradiciones culturales. Predicaron la "revolución total" y el advenimiento de una nueva civilización basada en las virtudes del guerrero y el heroísmo, la fuerza física, el espíritu de aventura y las emociones colectivas. Esta visión prometedora de una sociedad que se describía a sí misma como un "nuevo idealismo" y como un "movimiento poético", demostró ser extraordinariamente atractiva para toda la gama de confesiones

²⁰ Sternhell, Z., "Fascist ideology", en Laqueur, W. (Ed.), *Fascism*, ob.cit. pp.355-364.

²¹ *Ibid.*, pp. 339-354.

políticas: socialistas del ala izquierda, sindicalistas radicales, anarquistas, corporativistas, nacionalistas y políticos derechistas autoritarios. A la vuelta del siglo, ambas expresiones - nacional-socialismo y fascismo - se pusieron de moda; intelectuales tan importantes como Michels, Sorel, Valois y Marinetti pronto asumieron la prédica de la revolución fascista²².

Es importante notar que el fascismo, en contraste con el corporativismo tradicional, era una doctrina que veía hacia adelante, hacia el futuro de una nueva sociedad de masas y de una plena modernización industrial. Así, el corporativismo se vio obligado a cambiar sus inclinaciones conservadoras. El corporativismo representaba el frente tradicional en contra de la democracia liberal y había desarrollado un valioso modelo alternativo para la administración económica y las relaciones laborales. El fascismo estaba preparado para incorporar estas aportaciones a una ideología política mucho más completa y ambiciosa, basada en una filosofía vitalista y nacionalista que predicaba un nuevo Estado totalitario, destinado a responder a los nuevos desafíos sociales frente a los que la decadente civilización occidental parecía derrumbarse²³. Desde 1890, la revuelta intelectual y el renacimiento nacionalista que prepararon el terreno para el fascismo estaban ya presentes, particularmente en Alemania, Italia, Austria- Hungría y los países del este europeo, donde la democracia liberal no se había desarrollado plenamente. Bajo estos augurios, la crisis por venir trajo necesariamente enormes y catastróficas consecuencias. Entre 1914 y 1918, la totalidad del escenario europeo sufrió una serie de cambios en una escala sin precedentes. Las rivalidades imperialistas y la exaltación nacionalista condujeron a una guerra prolongada, al fin de la cual el mundo difícilmente podía reconocerse. En esos años se presenció no sólo el colapso final de esos tres mayores supervivientes del antiguo régimen - la Rusia zarista, el Imperio Austro-Hungaro y la Alemania Imperial - sino también la emergencia del primer régimen socialista establecido por una revolución soviética en Rusia²⁴. El

²² *Ibid.*, pp. 364-371.

²³ Incisa, L. "Corporativismo", en Bobbio, N. y otros, *Diccionario de política*, 2 Vols., Ed. Siglo XXI, México, 1991, Vol. I, pp. 372-377.

²⁴ Joll, J., *Europe since 1870*, ob.cit. Cap. 8, pp. 196-238.

Tratado de Versalles logró un acuerdo sumamente frágil bajo el cual las principales exigencias nacionalistas y los conflictos políticos permanecieron sin solución. La guerra y su resultado final sólo contribuyeron a confirmar el diagnóstico acerca del liberalismo y la democracia. Si durante el periodo inmediatamente anterior a 1914 el fascismo representaba tan sólo una ideología atractiva y de moda para los intelectuales, después de 1918 pronto asumió la perspectiva de convertirse en un movimiento de masas²⁵.

En un análisis comparativo de los distintos regímenes fascistas, se han identificado las condiciones básicas que hicieron posible este tipo de regímenes totalitarios. En ambos extremos del espectro político - desde las bien establecidas democracias del norte de Europa hasta las dictaduras militar-burocráticas de los países balcánicos - las condiciones políticas no favorecían el desarrollo del fascismo. En el primer caso, una compleja red de grupos y asociaciones, un sistema de gobiernos locales autónomos, una democratización progresiva del sufragio y el bien preservado prestigio de las elites políticas, impedían la generalización de una imagen negativa del parlamentarismo. En el segundo caso, la ausencia de un grado mínimo de libertad política y la presencia de partidos nacionalistas autoritarios bloqueaban las oportunidades para el desarrollo de movimientos nuevos. Por tanto, fue precisamente en aquellos países que se encontraban a medio camino entre la democracia y la dictadura tradicional en donde el fascismo encontró un ambiente más favorable. "Países en los que el sufragio más o menos amplio fue introducido antes de que se desarrollara el 'arte de la asociación' de que hablara Tocqueville, países con una gran población rural económicamente dependiente de terratenientes burgueses y oligárquicos, sociedades con una gran población rural analfabeta, y en las que además una burocracia centralizada de tipo napoleónico hacía a los gobiernos locales totalmente dependientes de la administración central, en tales sociedades, una forma corrupta de políticas semi-liberales y semi democráticas, con elecciones manipuladas, que producían representantes profundamente

²⁵ Sternhell, Z., "Fascist ideology", en Laqueur, W. (Ed.), *Fascism*, ob.cit., pp. 368-379.

dependientes del gobierno que había hecho posible su elección, eran blanco fácil de la crítica"²⁶.

El periodo de entre-guerras trajo consigo una serie de condiciones que prepararon el terreno para el asalto contra la democracia liberal. La guerra misma y los conflictos internacionales no resueltos fueron prueba suficiente de las deficiencias del sistema liberal. La crisis económica de los años veinte hizo aún más explosiva la situación social. Recesión económica, inflación creciente, desempleo masivo, junto con la amenaza de la revolución socialista, sugerían la crisis final del sistema capitalista²⁷. Fue un periodo de extraordinaria movilidad social, en el que los sectores medios y los pequeños propietarios se sintieron particularmente amenazados. La atmósfera política no podía haber sido más favorable para un movimiento extremista y populista como el fascismo, un movimiento político típicamente tardío, para nada comprometido con el desacreditado sistema de partidos políticos representados en el parlamento. "Nosotros definimos al fascismo, dice Linz, como un movimiento hipernacionalista, frecuentemente pan-nacionalista, antiparlamentario, antiliberal, anti comunista, populista y por tanto antiproletario, parcialmente anticapitalista y antiburgués, anticlerical, o al menos, no clerical, con el propósito de una integración social a través de un solo partido y la representación corporativa, no siempre igualmente enfatizada; con un estilo y una retórica distintivos, que descansaba en el activismo de cuadros listos para la acción, combinada con la participación electoral, para tomar el poder con metas totalitarias, mediante una combinación de tácticas legales y violentas"²⁸. Esta definición expresa con mucha exactitud el carácter "anti" de fascismo, así como también la importancia de un "estilo y una retórica distintivos", que demostraron ser particularmente atractivos para los jóvenes, cualquiera que fuese su clase o grupo social.

²⁶ Linz, J.J., "Some notes toward comparative study of fascism in sociological historical perspectiva", en Laqueur, W. (Ed.), *Fascism*, ob.cit., p. 40.

²⁷ *Ibid.*, pp. 51-56.

²⁸ *Ibid.*, p. 25.

No sería correcto considerar como fascista todas las dictaduras militares y oligárquicas que surgieron durante este periodo. Sin embargo, es también evidente que el fascismo italiano y el nacional-socialismo alemán fueron tan sólo la manifestación más extrema de la ola de regímenes autoritarios y movimientos nacionalistas que dominaron el panorama europeo durante este periodo. Para 1926, Italia, España, Portugal y Austria estaban bajo regímenes fascistas o semi fascistas, para no hablar de otros países del este europeo y los Balcanes, como Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Rumania y Yugoslavia, mayoritariamente bajo dictaduras tradicionales que mostraban una clara afinidad con la ideología fascista²⁹. Intelectuales y distinguidos políticos franceses, como Déat, Drieu de la Rochelle, Hervé o Doriot, el *Rex Movement* en Bélgica, y la militancia de personalidades tan brillantes como De Man o Sir Oswald Mosley, el ministro más joven del gabinete de McDonald, Primer Ministro Británico, eran una prueba más de la penetración de la ideología fascista, aún en aquellas sociedades más sólidamente democráticas³⁰.

A parte del hecho de que no existen investigaciones específicas acerca del desempeño económico y las alianzas de clase en los regímenes fascistas, lo importante es subrayar que el corporativismo se presentó como una fachada conveniente para sus aspiraciones totalitarias. De hecho, el fascismo dio origen a un nuevo tipo de corporativismo, el "corporativismo dirigista", que se apartó rápidamente de la herencia ética y política del corporativismo católico tradicional³¹. Esta nueva visión corporativa se expresó en las obras de Alfredo Rocco y Ugo Spirito, el primero Ministro de Economía en el gabinete de Mussolini. Ambos operaron, en primer término, la reconciliación entre corporativismo e industrialización; el objetivo prioritario del régimen es el desarrollo económico, a través de la "disciplina integral, orgánica y unitaria de las fuerzas productivas", dominadas por el Consejo Nacional de las Corporaciones. Es en sus políticas corporativas en donde el fascismo muestra con mayor claridad su tendencia totalitaria. Su objetivo central es la imposición de un rígido aparato de subordinación y control de todos los sectores productivos. Se trata

²⁹ Payne, S.G., "Fascism in Western Europe", en Laqueur, W. (Ed.), *Fascism*, ob.cit., pp. 300-321.

³⁰ Sternhell, Z., "Fascista ideology", en Laqueur, W. (Ed.), *Ibid.*, p. 353.

³¹ Incisa, L. "Corporativismo", en Bobbio, N. y otros, *Diccionario de política*, ob.cit. p. 375.

de un sistema monolítico, que pretende "un experimento grandioso de unificación industrial y comercial", en palabras de Spirito. La evolución del corporativismo italiano, entre 1926 y 1939, que culmina con la sustitución de la Cámara de Diputados por la Cámara de los *Fascios* y las Corporaciones, muestra con toda claridad el carácter estatista y totalitario del régimen mussoliniano. Los ideales de la representación funcional y la autonomía de las corporaciones, de la solidaridad y la armonía orgánica de la sociedad, fueron convertidos en instrumentos para incrementar la eficacia económica y política del Estado fascista.

En realidad, las políticas corporativistas se desarrollaron con mayor consistencia en aquellos países donde el fascismo no triunfó plenamente, como en la Francia de Vichy o en Austria, donde había una tradición firmemente enraizada³². Sin embargo, el hecho mismo de la implantación prolongada de una economía de guerra y la consecuente expansión de la intervención económica del Estado, junto con la crisis ideológica del modelo liberal, trajo como consecuencia el avance de los mecanismos de representación corporativa. A la regulación del comercio internacional, el control del tipo de cambio y la ampliación de las leyes de protección social ya vigentes, se añadió la planeación y la racionalización general, la intervención directa del Estado en sectores vitales de la economía, además del control de precios y salarios, entre muchas otras iniciativas. El grado en que la crisis del liberalismo fue reconocida y el amplio atractivo de que disfrutaron las doctrinas corporativistas durante el periodo de entreguerras se confirma por la variedad de autores que, aparte de las ideologías fascistas, vieron en estas doctrinas una solución a los problemas de la nueva era. Desde 1926, por ejemplo, Keynes reconocía la ficción de las políticas del "laissez faire" y defendía la necesidad de una intervención económica estatal más abierta³³. Para 1952, recomendaba expresamente medidas de tipo corporativista como remedio a los problemas de la relación entre el Estado y los grupos de interés. También en Inglaterra, desde una

³² *Ibid.*, p. 374.

³³ Citado por Joll, J., *Europe since 1870*, ob.cit. pp. 325-326; véase también Schmitter, P.C., "Still the century of corporatism?", en Schmitter P.C. y G. Lehbruch (Eds.), *Trends toward corporatist intermediation*, Sage Publications, London, 1979, pp. 25-26.

tradición izquierdista bien definida, el *Guild Socialism*, autores como G.D.H. Cole y S.G. Hobson desarrollaron un modelo económico y político muy similar a las propuestas planteadas por el corporativismo continental.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial y el triunfo de las democracias occidentales sobre los países del Eje, el fascismo como doctrina política y con ella el corporativismo, cayeron en el desprestigio y el olvido. Los principios y las instituciones de la democracia liberal volvieron a asumirse como paradigma político central de Occidente, ahora bajo la hegemonía de los Estados Unidos y ante el desafío del bloque socialista soviético, con lo que se redefinió la lógica de las relaciones internacionales, dominadas por la guerra fría y el antagonismo entre capitalismo y comunismo. Con la excepción de la longeva dictadura de Salazar en Portugal, el corporativismo prácticamente desaparece del discurso político de la posguerra. No obstante, como se verá en seguida, como resultado de la profunda transformación económica y social que había generado la guerra, en el propio seno de las sociedades occidentales más avanzadas, empezaron a generarse estructuras institucionales que recurrían a formas de representación funcional, en donde las políticas públicas era acordadas a través de organizaciones copulares de representación tripartita y en donde la sociedad quedaba representada de manera sectorial y funcional. Este proceso fue paralelo al surgimiento del modelo del Estado de Bienestar, que se generalizó los países europeos, como resultado de los avances de las políticas socialdemocráticas y de las nuevas formas que adoptaba el capitalismo avanzado.

3.4 El retorno del corporativismo

Durante la década de los setenta, diversos autores coincidían en constatar una sorprendente correspondencia entre la nueva dinámica de los grupos de interés en las democracias liberales y los principios de la representación funcional del corporativismo. Un conjunto de fórmulas y modelos más bien incómodos, tales como

la "democracia consociacional" o la "política centrípeta", procuraban describir el fenómeno, pero inevitablemente surgió la combinación más improbable y paradójica: el corporativismo liberal o societal. Una serie de ensayos precursores, debidos a Gerhard Lehbruch, Ray Phal, Jack Winkler, Leo Panitch y Philippe Schmitter³⁴, entre otros, inauguró una corriente de análisis político que pronto se identificó bajo el término de "neocorporativismo". Para estos autores, para decirlo de manera esquemática, los principios y mecanismos de la representación funcional, base de las doctrinas corporativistas, tienen una función sustantiva en el funcionamiento político de las sociedades avanzadas. Las necesidades organizativas del capitalismo contemporáneo y del Estado de Bienestar han generado formas de intermediación de intereses y de representación funcional típicamente corporativas.

En un ensayo que se hizo clásico, Schmitter analiza las ideas precursoras de Mihaïl Manoïlesco, sociólogo rumano que en los años treinta anunciaba el advenimiento de la sociedad corporativa³⁵. Desde una perspectiva específicamente europea, preveía que la contradicción de clases sería suplantada por un nuevo conflicto, la lucha entre países avanzados y países atrasados. Para estos últimos, la única posibilidad de desarrollo dependía de la aplicación de un modelo corporativista, modelo de modernización desde arriba, impuesto a través de los aparatos de un Estado autoritario. En este respecto, destaca el paralelismo de algunas de sus ideas con la problemática y los conceptos que, tres lustros más tarde, desarrollaría la ciencia social latinoamericana. La problemática económica de la relación Centro – Periferia desarrollada por la escuela de la CEPAL y la crítica de las condiciones de subdesarrollo planteada por la teoría de la dependencia, en los años cincuenta y sesenta, tienen en Manoïlesco a un precursor seguramente desconocido. En la medida que el modelo corporativo probara su eficacia en los países atrasados, se daría una paulatina corporativización de las sociedades avanzadas. A través de un desplazamiento de los valores sociales y morales, del resurgimiento de la solidaridad nacional, surgiría un "corporativismo puro" o

³⁴ Véase *supra*, nota 1, p.3.

³⁵ Schmitter, P.C., "Still the century of corporatism?", en Schmitter P.C. y G. Lembruch (Eds.), *Trends toward corporatist intermediation*, ob.cit. pp. 7-52.

"societal", como respuesta de las sociedades avanzadas ante el avance de las sociedades periféricas. La originalidad del pensamiento de Manoïlesco radica en dos puntos centrales, como lo ha destacado Schmitter. Por una parte, relacionó el modelo corporativista con el problema de la modernización y el desarrollo de los países atrasados, estableciendo incluso una tipología dinámica. Por la otra, previó con extraordinaria exactitud el papel central que desempeñaría la intermediación de intereses en el capitalismo avanzado. Estas dos ideas hacen de Manoïlesco un precursor evidente del pensamiento neocorporativista.

En 1947, R.H Bowen, un destacado historiador de las doctrinas corporativistas alemanas, escribía:

"Aunque la mayoría de los 'Estados corporativos' establecidos en años recientes han sido barridos junto con los regímenes autoritarios que los sustentaban, no se sigue que el 'corporativismo', como doctrina o como tendencia objetiva, haya cesado de ser un rasgo significativo en el ambiente del siglo veinte. El fascismo italiano y el nazismo alemán están en ruinas, pero muchas de las fuerzas económicas y culturales que los produjeron no han cesado de operar"³⁶.

Actualmente, las tendencias hacia el corporativismo han sido ampliamente reconocidas. Como una primera definición, éste se identifica como un subsistema político que integra a los principales grupos socio-económicos en un aparato de representación funcional, sancionado y administrado por el Estado, con el propósito de acordar políticas macroeconómicas, particularmente la salarial. De acuerdo a esta definición básica, hay un consenso, en el escenario europeo, de cuáles son los países con un mayor grado de corporativismo funcional. Destacan Austria, Alemania, Suecia y Holanda, seguidos muy de cerca por Suiza y Gran Bretaña y los países escandinavos. La amplitud y la diversidad de formas de representación corporativa no causa ya sorpresa, pues como observaba L. Panitch desde 1976, "En el nivel

³⁶ Bowen, R.H., *German theories of the corporate state*, ob.cit., p. 7.

ideológico, entre el catolicismo, el conservadurismo liberal y la social-democracia - las tres mayores ideologías gobernantes de Europa Occidental - hay una afinidad común hacia el pensamiento corporativista"³⁷.

Los orígenes de esta afinidad se encuentran en las transformaciones operadas en las sociedades capitalistas avanzadas a partir del fin de la II Guerra Mundial. Por la economía de guerra y por los compromisos sociales del Estado de Bienestar que se implantó después, por la constante innovación tecnológica del aparato productivo y administrativo de la sociedad, se produce uno de los fenómenos distintivos de las sociedades democrático-liberales: la expansión masiva del papel del Estado en todos los aspectos de la vida social. Las relaciones y límites entre el Estado y la Sociedad Civil se redefinieron. De manera gradual pero fatalmente se desdibujaron las líneas entre las esferas de lo público y lo privado, socavando uno de las premisas de la sociedad liberal. El modelo ideal de la democracia liberal, basado exclusivamente en la participación ciudadana del individuo, quedó ampliamente rebasado por la evolución histórica de un capitalismo dominado, en lo externo, por su ampliación imperialista y los conflictos que esta expansión produjo, y en lo interno, por una creciente intervención económica y social del Estado y el surgimiento de las grandes organizaciones propias de una sociedad de masas³⁸.

Las tendencias monopólicas y transnacionales del desarrollo económico rebasaban el mecanismo de regulación del libre mercado; la complejidad creciente de la organización burocrática hacía inoperantes los principios y las instituciones democráticas tradicionales. El sistema de partidos políticos parecía estar en problemas, debido a un proceso agudo de "desagregación de intereses". Los gobiernos están sufriendo una "sobrecarga" sistemática. A pesar de la politización de muchos grupos y asuntos sociales, los sistemas electorales invariablemente enfrentan una apatía generalizada y votaciones de carácter plebiscitario. Como consecuencia de la creciente centralización y complejidad del proceso de toma de

³⁷ Panitch, L., "The development of corporatism in liberal democracies", en Schmitter, P.C. y G. Lhembruch (Ed.), *Trends towards corporatist intermediation*, ob.cit., p. 127.

³⁸ *Ibid.*, pp. 129-131.

decisiones, el poder efectivo del parlamento se ha reducido de manera considerable. Intereses privados y corporativos han penetrado la administración pública, conduciendo a la formación de poderosos núcleos burocráticos y redes clientelares, cuya operación, en asuntos de interés general, escapa a todas las formas tradicionales de control democrático. Desde mediados de los sesenta, una paulatina innovación de técnicas de administración, planificación económica y toma de decisiones se establecieron como una seria amenaza para las premisas y mecanismos de la democracia liberal. De hecho, bajo diferentes pretextos de eficiencia y realismo político, una gran variedad de modelos académicos y programas políticos cuestionan de manera explícita y directa los principios fundamentales de la soberanía popular y la igualdad política. En la escena contemporánea, términos tales como "corporativismo", "estatismo autoritario" o "autoritarismo burocrático" se han vuelto los nombres comunes de esta amenaza³⁹.

Los cambios actuales de la sociedad capitalista avanzada enfrentan a la tradición democrático-liberal a un reto inescapable. Si se han de preservar sus valores y sus axiomas, el liberalismo democrático tiene que producir un nuevo modelo operacional del quehacer político, adecuado a las condiciones del capitalismo occidental contemporáneo. MacPherson ha mostrado hasta que punto el modelo del "pluralismo elitista", pone evidencia la crisis latente de la democracia liberal y representa un franco abandono de las metas y principios básicos que inspiraron su visión originaria⁴⁰. Teóricamente, dicho modelo, desde Schumpeter a Dahl, descansa en una analogía entre política y mercado, en donde las elites políticas y los ciudadanos concurren al libre mercado de las elecciones, con sus respectivas ofertas y demandas. En la práctica, el modelo está basado en la generalización de la apatía política y en el poder incondicionado de un aparato corporativo, en el que los representantes de los grupos de interés privados más fuertes, junto con la elite burocrática, deciden acerca de los asuntos públicos, sin rendir cuentas o sin ser supervisados por el poder legislativo. Para Macpherson, este

³⁹ Poulantzas, N., *Estado, poder y socialismo*, Ed. Siglo XXI, México, 1979, pp. 200-218.

⁴⁰ Macpherson, C.B. *The real world of democracy*, Oxford University Press, N.Y., 1972, pp. 46-47.

modelo político, realista y pragmático, hace tiempo que paso a ser una doctrina apologética y justificatoria, que conducirá a la bancarrota moral y a la crisis política. El dilema actual para la democracia liberal consiste en generar un nuevo modelo operativo de participación política, más abierto y democrático, o aceptar resignadamente la erosión de sus principios, con el riesgo subsecuente de caer en la justificación de un franco autoritarismo⁴¹.

Este es el contexto en que se presenta el regreso del corporativismo. Se trata más que del surgimiento de una doctrina política, de la definición de un campo problemático y de un conjunto teórico-instrumental para el análisis de uno de los fenómenos políticos más significativos de la sociedad actual. Los autores neo-corporativistas se han empeñado en definir operativamente un campo de las relaciones políticas, el de la representación y la intermediación de intereses, esfera de contacto esencial entre la sociedad y el Estado, campo central de la gestión pública. En este sentido, es necesario señalar que el neo-corporativismo tiene, al menos en sus autores más destacados, una vocación crítica, crítica de aquellas tendencias en el capitalismo contemporáneo que apuntan al desconocimiento de los principios y metas de la tradición liberal. Su obra representa un penetrante análisis de las tendencias autoritarias en las sociedades capitalistas avanzadas y en desarrollo, tendencias hacia un autoritarismo tecnocrático. Esta crítica distingue al neo-corporativismo de sus antecesores y de hecho, viene a llenar un vacío en el terreno de la investigación y la teoría políticas.

Para Schmitter, la hipótesis central del neocorporativismo es la siguiente:

"La corporativización de la representación de intereses está relacionada con ciertos imperativos básicos o necesidades del capitalismo para reproducir las condiciones de su existencia y acumular continuamente más recursos. Las diferencias en la naturaleza específica de estos imperativos o necesidades en el desarrollo institucional y el contexto internacional del capitalismo, especialmente cuando ellos afectan el patrón de conflicto de los intereses de

⁴¹ Machperson, C.B., *The life and times of liberal democracy*, Oxford University Press, Oxford, 1977, pp. 77-92.

clase, dan cuenta de la diferencia de orígenes entre las formas estatales o societales del corporativismo"⁴²

Para precisar el campo específico de las teorías neo-corporativistas, conviene citar también esa doble definición en la que se contrastan los conceptos de corporativismo y pluralismo:

Pluralismo: "Sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas están organizadas en un número no especificado de categorías múltiples, voluntarias, competitivas, no jerárquicamente organizadas y autodeterminadas (como tipos o rangos de intereses), que no están especialmente licenciadas, reconocidas, subsidiadas, creadas o controladas de otra manera en la selección de sus líderes o la articulación de sus intereses por el Estado, y que no ejercen monopolio de actividad representativa dentro de sus categorías respectivas"

Corporativismo: "Sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas dentro de un número limitado de categorías obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o licenciadas (cuando no creadas) por el Estado, y con garantía de un monopolio deliberado de representatividad dentro de sus respectivas categorías, a cambio de cumplir con determinados controles sobre la selección de los líderes y la articulación de demandas y apoyos" ⁴³

Conviene referirse ahora a la diferenciación enunciada por Schmitter entre dos formas básicas: el *corporativismo societal* y el *corporativismo estatal*. Si partimos de la definición general en el sentido de que las unidades básicas de un sistema de representación de intereses son las organizaciones, conviene analizar las características principales de éstas, planteando de manera disyuntiva los dos escenarios en que se presentan. En un sistema corporativo, las organizaciones

⁴² Schmitter, P.C., "Still the century of corporatism?", en Schmitter, P.C. y G. Lhembruch (Ed.), *Trends towards corporatist intermediation*, ob.cit., p. 24.

⁴³ Ibid., pp. 15-16.

tienen un *número limitado*, sea por acuerdo entre ellas, o por la imposición del Estado; constituyen un *sistema singular*, establecido por la libre competencia, o por la erradicación estatal de otras asociaciones múltiples o paralelas; son *obligatorias*, "*de facto*", por la diferenciación social espontánea de actividades y servicios, o "*de jure*", por las leyes federales del trabajo decretadas por el Estado; son *no-competitivas*, por acuerdo voluntario y negociado entre ellas, o por mediación, arbitraje y represión del Estado; están *jerárquicamente ordenadas*, como resultado de la expansión burocrática de las asociaciones y federaciones, o como dependencia centralizada y administrativa decretada por el Estado; están *funcionalmente diferenciadas*, por acuerdo voluntario o por categorías encuadradas por decreto estatal; tienen *reconocimiento del Estado*, como resultado de una exigencia política conquistada desde abajo, o como mecanismo de control del Estado para condicionar su existencia y su operación; tienen un *monopolio de representación*, conquistado de modo independiente, o concedido condicionalmente por el Estado; y por último, tienen *control de la selección de sus líderes* y del proceso de articulación de intereses, lograda por consenso de metas y procedimientos, o impuesta asimétricamente por el poder estatal⁴⁴.

Esta *definición comparativa* apunta las diferencias fundamentales entre la experiencia europea, cuyo corporativismo está basado en la teoría y la práctica de la social democracia, y la experiencia de los países latinoamericanos, donde los regímenes populistas dejaron como herencia un corporativismo estatal autoritario, firmemente enraizado en nuestra cultura política, que se ha representado un grave obstáculo para la democratización. Para lograr una mayor precisión en la definición de esta diferencia, para una mejor caracterización del corporativismo en América Latina y sus transformaciones posibles, conviene considerar las implicaciones teóricas y políticas del modelo neocorporativo. En un ensayo posterior, Ph Schmitter y W. Streeck han presentado una visión más propositiva y amplia de dicho modelo⁴⁵. Para ellos, la sociología contemporánea ha identificado tres modos de

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 20-21.

⁴⁵ Schmitter, P.C. y W. Streeck, "¿Comunidad, mercado, Estado y asociaciones?", en Schmitter, P.C. y W. Streeck, *Neocorporativismo II*, *ob.cit.*, pp. 47-83.

coordinación social, cada uno de ellos definido por la institución que desempeña un papel dominante. Primero, estaría el *modelo comunitario*, cuyo principio dinámico es la solidaridad espontánea; luego, el *modelo del mercado*, que se rige por la competencia dispersa, y por último, el *modelo del Estado*, cuya lógica es la del control jerárquico. Ahora bien, la evolución actual de la sociedad, la "aparición de sistemas de acomodo de intereses negociados y concertación política", es irreductible a estos modelos y reclama la definición de un cuarto modo de coordinación, basado en la asociación corporativa y cuyo principio activo sería el de la *concertación organizacional*. "Creemos que sólo por medio de un reconocimiento explícito a la contribución específica de las asociaciones y la concertación organizada al orden social podremos llegar a una mejor comprensión de las economías actuales y sociedades 'negociadas'. También creemos que un mejor entendimiento del papel real y potencial de las asociaciones puede aumentar considerablemente la gama de alternativas estratégicas para la solución de problemas de la política pública"⁴⁶.

Las asociaciones corporativas tienen, sin embargo, un problema de prestigio. En el terreno económico, su influencia es contraria a los principios del libre mercado. Adam Smith así lo advertía: "Gente del mismo oficio raramente se encuentra junta aun por distracción o por diversión sin que la conversación termine en una conspiración contra el público o en alguna maniobra para aumentar los precios"⁴⁷. En términos políticos, la influencia de las asociaciones ha sido evaluada aún con más desconfianza. Rousseau consideraba incompatible la democracia con la formación de grupos intermedios, y otros sociólogos contemporáneos han señalado que las asociaciones representan una amenaza para los mecanismos de representación liberal democrática. La desafortunada asociación de las teorías corporativistas con el fascismo, como ya se ha visto, vino a completar las tribulaciones de este modelo de orden social. No obstante, se hace un repaso de las insuficiencias y contradicciones de cada uno de los modelos reconocidos, que inevitablemente generan conflictos,

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 50.

⁴⁷ Smith, A., *La riqueza de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p. 125.

pérdida de legitimidad e inestabilidad política. En la sociedad contemporánea, más que una exclusión entre modelos, se ha desarrollado una suerte de complementariedad entre ellos. Entre los intersticios de los tres órdenes principales se presenta una gran variedad de mediaciones institucionales, abocadas a resolver fricciones y disfunciones. Es este conjunto institucional nuevo el que establece la base para concebir un cuarto orden, el modelo asociativo. Ya se ha hecho referencia a los antecedentes del orden corporativo y a su presencia continua en la historia social de Occidente. Para Schmitter y Streeck, el actor principal de este modelo es un tipo de organización, la asociación corporativa, definida por su propósito común de defender y promover intereses funcionalmente definidos. Desde una lógica comunitaria y de mercado, la teoría pluralista de grupos de interés pretendió subsumir la dinámica de las asociaciones en los modelos tradicionales. El paradigma del neo-corporativismo y las investigaciones recientes han demostrado que esta aproximación es incorrecta, y que el orden de las asociaciones constituye una "lógica separada de acción colectiva y orden social"⁴⁸.

Para su verdadera consolidación como modo operativo de coordinación social en las sociedades contemporáneas, el neocorporativismo requiere ciertas condiciones: "Mientras las asociaciones de interés estén fragmentadas en comunidades rivales, organizadas en mercados de competencia solapados para miembros y/o recursos, que dependan en forma completa del apoyo voluntario de sus miembros, o sean manipulados desde arriba por la autoridad del Estado, no existirán las condiciones habilitantes para un orden corporativo-asociativo"⁴⁹. Los principios operacionales del orden asociativo son complejos: el reconocimiento mutuo de status y derechos, la representación de paridad, la voluntad de negociación, la equidad proporcional, la discreción y la informalidad. Las presiones externas son múltiples, en una estructura tripolar, donde las asociaciones están sometidas a una doble exigencia: por una parte, la de las demandas de sus

⁴⁸ Schmitter, P.C. y W. Streeck, "¿Comunidad, mercado, Estado y asociaciones?", ob.cit., p. 49.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 62.

miembros, y por la otra, la de las condiciones del Estado, su principal interlocutor, que busca imponer su propia lógica burocrática.

Muchas de las controversias actuales con relación al intervencionismo estatal y el libre mercado, las políticas sociales y la desregulación, la crisis de la democracia y el autoritarismo tecnocrático, tienen que ver con el surgimiento de este orden asociativo, con la necesidad de establecer un "nuevo equilibrio" entre los cuatro patrones de coordinación social. De lo que se trata es de pensar tipos de orden social en donde las asociaciones puedan desempeñar un papel positivo para la consecución de los fines públicos. Así surge el concepto de "Gobierno de Interés Privado" (GIP), que es la forma en que los grupos de interés asumen un status público y administran ciertas áreas de la política pública, sometidos a mecanismos institucionales de "autorregulación regulada" diseñados y supervisados por el Estado, que ejerce sobre ellos un riguroso "control procesal". En otras palabras, un GIP es la forma en que se delegan funciones de política pública a grupos de interés privados, bajo la garantía de que, a través de una fórmula institucional de autorregulación vigilada por el Estado, el servicio a sus intereses privados se traducirá necesariamente en un beneficio colectivo. La configuración de un GIP representa el desempeño óptimo de la acción asociativa, en tanto supone la coincidencia entre intereses privados e interés público⁵⁰.

Conviene revisar ahora las relaciones del orden asociativo con las demás instancias de coordinación social. En primer término, para la formación de un GIP se requiere de la existencia de un Estado fuerte, que apoye y autorice la acción de las asociaciones corporativas. El Estado debe conceder status público a los GIP y debe compartir con ellos su autoridad. Los GIP no representan formas de "colonización" de la administración pública; por el contrario, como ya hemos señalado, obedecen al diseño político orientado a la generación de sistemas autorregulados, públicamente responsables, que permitan la aplicación de políticas públicas a través de la acción de grupos de interés. Los GIP, al dar satisfacción a sus intereses propios, satisfacen

⁵⁰ Ibid., p. 67-69.

simultáneamente el interés colectivo. Esta forma de aplicar políticas públicas tiene además la ventaja de establecer a su vez límites a la acción del Estado, reduciendo su intervención económica directa y orientándolo al ejercicio de un control procesal que lo fortalece. Tanto en la definición de una política pública como en su aplicación, que en el caso de un GIP coinciden en una y la misma organización, la gestión pública de grupos de interés regulados puede tener grandes ventajas frente a la ineficaz intervención del Estado. El orden corporativo aporta también elementos para resolver problemas de legitimidad del Estado. En la medida que los GIP discuten públicamente el entendimiento entre las prioridades públicas y los intereses privados, el Estado tiene una mejor base de legitimación al limitar su injerencia a un control procesal de estos acuerdos. De manera menos convincente, nuestros autores afirman que si bien es cierto que el orden asociativo y los GIP requieren de organizaciones no-voluntarias y oligopólicas, sin embargo, subsiste un sustrato básico de consentimiento voluntario y un margen para la acción libre de los individuos, que permiten conservar la competencia del mercado político⁵¹.

En relación con la comunidad, cabe destacar que las asociaciones no pueden ser creadas por decreto, sino que previamente deben tener existencia e identidad propias, deben tener arraigo en los valores y normas compartidos por la comunidad, y deben mantener, a través del respeto a dichos valores y normas, un compromiso con la sociedad en general⁵². En resumen, los GIP requieren del apoyo y el control jerárquico del Estado, son influidos por las fuerzas económicas y políticas del mercado, y dependen de los valores y la cohesión de la comunidad. Como se ha dicho, el orden corporativo no pretende el desplazamiento de los otros principios del orden social, sino más bien su perfeccionamiento; mediante una acción complementaria que permita subsanar las deficiencias y fricciones entre los otros ordenes de la vida social, el corporativismo procura generar una política mixta y pragmática, que viene a enriquecer las alternativas de política pública a disposición de la sociedad contemporánea. A partir de estas definiciones

⁵¹ *Ibíd.*, pp. 77-79.

⁵² *Ibíd.*, pp. 81-82.

genéricas y de la investigación histórica, tanto en el horizonte europeo como en el latinoamericano, se pueden derivar algunas conclusiones. El *corporativismo societal* se presenta enraizado en sistemas políticos con unidades territoriales autónomas y estratificadas; abiertas y competitivas en cuanto a elecciones y partidos políticos; con diversidad ideológica; con autoridades ejecutivas configuradas por coaliciones políticas; con un conjunto bien estratificado de subculturas políticas, y es considerado como forma concomitante o ineluctable del capitalismo post-liberal, organizado y democrático.

Por otra parte, el *corporativismo estatal* se asocia a sistemas políticos altamente centralizados y burocratizados que subordinan las unidades federales; con elecciones no existentes o plebiscitarias; con sistemas de partidos dominados por un partido estatal y hegemónico; con autoridades ejecutivas reclutadas en un ámbito muy estrecho y con una ideología excluyente, de manera tal que las subculturas políticas no burocráticas, basadas en clases sociales, etnicidad, lenguaje o regionalismo son reprimidas. Estas definiciones apuntan claramente a las diferencias fundamentales entre la experiencia europea de la social democracia y la experiencia de los países en desarrollo. En la actualidad, por la iniciativa de los conservadores liberales o por la de regímenes social-democráticos, en los países avanzados de Europa, el corporativismo se ha convertido en un hecho consumado, en una segunda naturaleza para el conjunto de burócratas, líderes sindicalistas, representantes empresariales e ideólogos de los partidos políticos y de los organismos internacionales. Los factores estructurales e ideológicos que han favorecido este proceso de corporativización ya han sido mencionados. Aunque existen pocos defensores abiertos de una posición corporativista de tipo doctrinario, no faltan quienes ven con optimismo este proceso y, de manera sutil, lo consideran con una etapa positiva de transición hacia una organización socialista. A nuestro juicio, este optimismo no tiene fundamento y puede inducir a error. Es evidente que durante la Segunda Guerra Mundial y las décadas siguientes, tuvo lugar un desplazamiento político considerable, y el compromiso por el pleno empleo y el Estado de bienestar se produjeron, no como concesiones gratuitas del sistema o

como resultado natural de las innovaciones técnicas, sino como resultado de las luchas laborales de la clase obrera y la creciente fuerza política del movimiento sindicalista organizado. Autores como Bob Jessop, Claus Offe y Otto Newman sostienen que el corporativismo representa una oportunidad de introducir la lucha de clases al corazón administrativo del aparato estatal mismo y de fortalecer el poder de la clase obrera, asumiendo que los líderes sindicales se mantienen en estrecho contacto con sus bases⁵³.

Para Panitch, esta posición no se sostiene, a la luz de un análisis de los objetivos y los resultados de esta corporativización. El propósito central para la introducción de estructuras corporativas ha sido el establecimiento de una política salarial obligatoria que, bajo el pretexto de la preservación del pleno empleo y la estabilidad económica, se ha convertido en un mecanismo sistemático de restricción y de reducción de los salarios reales. Además, ha habido dos efectos políticos mayores. Primero, el movimiento sindical se ha visto sometido a un proceso de creciente burocratización y centralización, inevitablemente ligada al debilitamiento de la acción directa de las bases sindicales en sus centros de trabajo. Segundo, la participación de los sindicatos en la estructura corporativa ha legitimado la amenaza constante de intervención estatal mediante instrumentos regulativos y coercitivos en el proceso de negociación colectiva. Los partidos social-democráticos europeos han jugado un papel central en la articulación y justificación de las arenas parlamentarias y corporativas, y han contribuido a establecer un nuevo patrón de dominación capitalista en el que las organizaciones de la clase trabajadora no pueden fortalecer su posición económica y política. Si se analiza el desempeño de las estructuras corporativas en los países más avanzados de Europa Occidental, no puede evitarse la conclusión de que en lo que se refiere a la distribución del ingreso y los salarios reales, el resultado final no es sino negativo para la clase trabajadora. En el corazón del aparato administrativo del Estado, "sólo la colaboración de clase y no la lucha de

⁵³ Véase Jessop, B. "Corporatism, parliamentarism and social democracy", en Schmitter, P.C. y G. Lhembruch (Ed.), *Trends towards corporatist intermediation*, ob.cit., p. 185-212; Offe, C. "Las contradicciones de la democraciacapitalista", en *Cuaderno Políticos*, N° 34, Oct.-Dic- 1982, Ed. Era, México; Newman, O., *The challenge of corporatism*, Ed. MacMillan Press, London, 1981.

clases puede ser practicada... y las estructuras políticas corporativas se han convertido en el vehículo para planear, legitimar y administrar la explotación que es necesaria para sostener la crisis del capital"⁵⁴.

El desarrollo de las estructuras corporativas no ha llegado solo. La expansión masiva del papel del Estado y la penetración de los intereses corporativos en la administración pública, no sólo ha conducido a la compleja centralización de la política económica, sino también a la proliferación de restricciones legales de la acción sindical, a la aplicación de nuevas tecnologías de control político y al crecimiento de la centralización de las fuerzas de seguridad⁵⁵. Este proceso ha ido tan lejos como para producir un positivo "desdoblamiento" del Estado. Bajo la red aparente y oficial del aparato administrativo del Estado, un vasto trabajo de fraccionamiento y dislocación de cada una de las ramas y secciones de la burocracia ha tenido lugar, para crear un circuito altamente centralizado y encubierto del poder ejecutivo⁵⁶. A través de las estructuras corporativas, el capitalismo pretende haber encontrado la solución a la lucha de clases y un camino ilimitado para la interdependencia de intereses y el mantenimiento de las tasas de beneficio.

Hay una extrema ironía en el hecho de que el liberalismo se haya reconciliado finalmente con ese viejo enemigo, que en su versión más actualizada conserva su vocación autoritaria y antidemocrática. Porque a pesar de las obvias diferencias entre las viejas doctrinas corporativistas y el actual corporativismo liberal, hay una afinidad y un nexo familiar entre la original utopía medievalista y la imagen idealizada de la futura sociedad tecnocrática, una imagen de reconciliación de clases, representación funcional y planeación vertical de la economía, en el interés orgánico de una sociedad jerárquicamente organizada.

⁵⁴ Panitch, L., "Trade unions and the capitalist state", en *New Left Review*, N° 125, Enero-Febrero 1981, pp. 29 y 43.

⁵⁵ Jessop, B., "Corporatism, parliamentarism and social democracy", ob.cit. p. 209.

⁵⁶ Poulantzas, N., *Estado, poder y socialismo*, ob.cit., pp. 216.

3.5 El corporativismo en América Latina

Es necesario señalar, para los fines de este trabajo, que el corporativismo fascista constituyó, en los años treinta y cuarenta, un modelo atractivo e influyente para muchos ideólogos y políticos de las diferentes áreas del mundo en desarrollo, particularmente en América Latina. En un escenario ideológico dominado por la crisis del liberalismo y la búsqueda de nuevas ideas, el corporativismo dirigista y antiliberal, tuvo una influencia directa en los casos del Estado Novo de Vargas y del Justicialismo de Perón. En este sentido, es necesario evaluar los componentes corporativistas del populismo, en la medida que constituyeron un elemento central de su propuesta política y organizativa.

El populismo ha sido definido como una importante fase de transición, en la que luego de una crisis de hegemonía, el surgimiento de nuevas fracciones de clase y de los sectores medios produce el desplazamiento del Estado oligárquico liberal. Se sientan entonces las bases de lo que serán los regímenes políticos modernos, dotados de un sistema de partidos, organizaciones y procedimientos electorales, en torno a un Estado fuerte e intervencionista, capaz de impulsar el desarrollo nacional a través de sus políticas, orientado a consolidar la modernización y el desarrollo industrial. Entre los estudios del populismo y de las nuevas formas autoritarias, pronto se destacó un común denominador: la presencia de estructuras de tipo corporativo, de organizaciones de representación y control de los sectores productivos y los grupos de interés, generalmente sancionadas y controladas por el Estado⁵⁷.

⁵⁷ Una de las mejores compilaciones acerca del tema es la de Malloy, J.M. (Ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, 1977. En su estudio introductorio, Malloy plantea la cuestión de la siguiente manera: "El punto crítico de similitud entre todos estos regímenes [populistas o burocrático autoritarios] es que tienen fuertes estructuras gubernamentales, relativamente autónomas, que buscan imponer sobre la sociedad un sistema de representación de intereses obligatorio, basado en un pluralismo limitado".

En la etapa de los regímenes populistas clásicos – particularmente en Brasil, México y Argentina -, dichas estructuras fueron creadas por iniciativa vertical y centralizada del Estado, mediante una amplia e intensa movilización de los sectores populares, que eventualmente condujo a la fundación de sindicatos y confederaciones, asociaciones y partidos de corte corporativo, que habrían de sobrevivir ampliamente a los regímenes que los fundaron. Los países latinoamericanos más avanzados entraban a una intensa etapa de modernización, mediante la implantación de una política de masas, instrumento básico para consolidar el poder y la legitimidad del Estado. Se procuraba la institucionalización de un aparato corporativo de representación y control, con posibilidades de movilizar, organizar e incorporar a los sectores populares de la sociedad industrial. La modalidad ha sido designada por Touraine como una "democratización por vía autoritaria"⁵⁸.

Se han señalado los orígenes sociales y políticos de esa etapa de transición que representó el populismo. No deja de llamar la atención el hecho de que en los tres casos latinoamericanos ya destacados, las ideas corporativistas desempeñaran un papel central en la concepción y el establecimiento de los nuevos sistemas políticos. La Constitución de la Segunda República y el Estado Novo de Vargas, de una clara inspiración fascista, se modelaron a semejanza de los regímenes de Mussolini y de Salazar, asumiendo la ideología y la práctica del modelo corporativo. El Justicialismo de Perón en Argentina tuvo también una inspiración fascista, predicando una tercera posición, contra el liberalismo y el socialismo; con el apoyo del ejército y de una intensa movilización de las clases populares, Perón estableció las nuevas bases del Estado argentino, mediante el control corporativo de la clase obrera y su estructura sindical. En el caso mexicano, el populismo de Cárdenas fue, por el contrario, antifascista, y asumió una filiación socialista abierta, bajo el impulso de la Revolución y de las conquistas sociales de la Constitución de 1917; no obstante, el modelo organizativo del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) es

⁵⁸ Touraine, A., *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 309.

claramente corporativista, y consolidó el régimen autoritario de partido hegemónico que se estableció en México, por más de 70 años, con sorprendente estabilidad⁵⁹.

Hay que destacar el hecho de que el corporativismo se adoptó, en la mayoría de los casos, de manera sumamente pragmática y flexible, sin la pretensión de sustituir el sistema de representación liberal democrático. Con la excepción del Estado Novo de Vargas, el perfil doctrinario fue muy bajo, sobre todo después de 1945. Las estructuras de representación funcional y la organización de grupos de interés fueron variadas, impuestas de manera autoritaria por el Estado, pero sin pretensiones totalitarias. La mayoría de los regímenes latinoamericanos procuraron integrar la mecánica corporativista al sistema de partidos, elecciones y representación parlamentaria; no obstante, prevaleció un presidencialismo muy acentuado, que elevaba el riesgo de recaer en la dictadura.

Como régimen fundacional, el populismo marcó de manera determinante el carácter de las organizaciones corporativas y basó en ellas sus formas de movilización y dominio político. Estas organizaciones se propusieron el encuadramiento de los principales grupos sociales – el empresariado, la clase obrera, el campesinado, los sectores urbano populares y los militares - mediante la creación de cámaras, sindicatos, asociaciones, confederaciones y partidos, todos ellos jerárquicamente estructurados, sancionados y regulados por el Estado. Este impulso corporativista no adoptó sin embargo modalidades totalitarias de control de la economía, como en los regímenes fascistas de Europa, sino que más bien operó como una forma complementaria de representación y control de las clases trabajadoras y los grupos de interés, paralela al sistema de los partidos políticos y el

⁵⁹ Un análisis del caso mexicano se encuentra en Kaufmann, R.R., "Mexican and latinoamerican authoritarianism", en Reyna, J.L. y R.S.Weinert (Eds.), *Authoritarianism in México*, Ed. ISHI, Philadelphia, 1977, pp 190-220. Véase también Stevens, E.P., "México's PRI: the institutionalization of corporatism?", en Malloy, J.M.(Ed.), *Authoritarianism and corporatism in Latin America*, ob.cit. pp. 227-258.

poder legislativo. Para las clases populares, la corporativización autoritaria resulto el costo de sus avances en términos económicos, organizativos y políticos⁶⁰.

El estatismo y el control vertical por parte del poder ejecutivo y la elite política fue uno de los rasgos principales del populismo. Si bien es cierto que fue una forma de autoritarismo de incluyente o de movilización, las organizaciones corporativas del populismo fueron también expresamente concebidas como medios de dominio político y burocrático, para fortalecer al Estado y garantizar la estabilidad de un sistema. Es un hecho que los regímenes populistas impulsaron la organización de las clases trabajadoras e implantaron una legislación social avanzada; sin embargo, estas organizaciones carecieron de autonomía y se sometieron a la burocratización y al dominio del Estado⁶¹.

Otro rasgo importante de los regímenes populistas fue el de su decidida vocación por la modernización económica, en la que Estado debía desempeñar un papel protagónico, mediante la inversión en infraestructura e industrias básicas y la regulación de todo el modelo de desarrollo. Este papel dominante permitió al Estado populista dar consistencia a su retórica nacionalista y anti-imperialista, mediante el manejo directo de grandes sectores de la economía, la creación de empleos, mejora en los salarios y la generación de servicios públicos y sociales. Para los años cuarenta y cincuenta, la figura del Estado de Bienestar populista estaba ya bien arraigada en América Latina⁶².

Debe considerarse también el hecho de que los regímenes populistas representaron un periodo de transición sumamente inestable y conflictivo. La crisis de hegemonía al interior de la clase dominante permitió una acentuada autonomía del Estado; la interpelación ideológica de la nueva elite política, dirigida a los

⁶⁰ O'Donnell, G., "Corporatism and the question of the state", en Malloy, J.M. (Ed.), *Authoritarianism and corporatism in Latin America*, ob.cit., pp. 47-87.

⁶¹ "El precio de la victoria parcial pero importante ganada por el sector popular durante el periodo populista fue su corporativización", O'Donnell, G., *Ibid.*, p.70.

⁶² Malloy, J.M., "Introduction", en Malloy, J.M. (Ed.), *Authoritarianism and corporatism in Latin America*, ob.cit., p.14.

sectores populares, en un contexto de atraso político generalizado, no podía conducir sino a una modernización vertical. El sistema de partidos no estaba preparado para una política de masas y las organizaciones gremiales no contaban con la fortaleza, la autonomía y tradiciones ideológicas necesarias para resistir el encuadramiento y la burocratización decretada por el Estado. El aparato corporativo fue el resultado, primero, de la movilización y el avance organizativo de los sectores populares, y segundo, de la determinación de la elite política emergente de establecer un sistema subordinado de organizaciones de las clases trabajadoras y los grupos de interés. En resumen, si bien el populismo y sus mecanismos corporativistas fueron incluyentes y de movilización, muy pronto evolucionaron para convertirse en mecanismos de control y exclusión, algunas veces dentro de regímenes formalmente democráticos, como en México, pero en la mayoría de los casos en regímenes abiertamente dictatoriales de generales y tecnócratas.

En términos de una evaluación general de las consecuencias que tendría el establecimiento de estructuras corporativas, conviene destacar algunos elementos. Primero, los pactos que les dieron sustento resultaron sumamente inestables. Como ya se ha señalado, con la excepción de México, el corporativismo populista no fue suficiente para institucionalizar el sistema político. Segundo, el carácter fragmentado y clientelístico de las estructuras debilitó la capacidad estatal para imponer políticas económicas, y en el mediano plazo, condujo a la crisis fiscal y a la movilización descontrolada. Si a la situación de crisis económica se suma la polarización del conflicto político, el colapso de los regímenes populistas no se hizo esperar. Su fragilidad, sin embargo, no impidió la supervivencia de los movimientos y organizaciones de la clase trabajadora; éstos fueron excluidos y reprimidos por las dictaduras militares emergentes —como en el caso del peronismo y el aprismo; más tarde, luego de un periodo de represión y depuración, la burocracia militar se vio obligada a reestablecer el diálogo con las organizaciones, a través de los tradicionales mecanismos corporativos. Otro de los resultados negativos de la modernización política impulsada por el populismo fue el de la obstaculización y debilitamiento de una democracia ciudadana. En la medida que la participación

estaba basada en sectores y no en los ciudadanos, la estructura corporativa impidió el desarrollo de asociaciones independientes y competitivas, lo mismo que la participación ciudadana individual.

3.6 El corporativismo latinoamericano como cultura política

Hemos partido del supuesto de que el corporativismo aparece en América Latina en la década de los treinta, por influencia de las ideas fascistas, como medio autoritario para lograr el desarrollo económico y la participación política. Hay sin embargo quienes cuestionarán este supuesto, argumentando que el corporativismo en América Latina es una tradición ancestral, política y culturalmente dominante en la época colonial, con hondas raíces en la tradición hispano-católica.

Para Richard Morse, Ronald Newton, Frederick Pike y Howard Wiarda, por ejemplo, la filosofía política hispánica, y por tanto la de América Latina, constituye una tradición distinta a la prevaleciente en los países occidentales del norte de Europa y los Estados Unidos⁶³. La teoría política moderna arranca con Maquiavelo y asimila a los autores ilustrados del siglo XVIII, para culminar en las doctrinas del liberalismo, el utilitarismo y el socialismo del siglo XIX. La tradición hispano-católica se mantuvo de espaldas a esta corriente modernizadora, y conservó celosamente su herencia romana y tomística; filósofos españoles del siglo XVI, como Francisco Vitoria, Luis de Molina y Francisco Suárez constituyen la fuente de esa visión que representó la herencia cultural dominante de América Latina. "Mucho de la historia de América Latina hasta el presente puede ser entendida en términos de la persistencia de las instituciones y patrones de conducta que la España católica, corporativa, feudal, autoritaria, elitista y patrimonialista, trajo consigo al hemisferio

⁶³ Véase la antología clásica de Pike, F.B. y T. Stritch (Eds.), *The new corporatism: social-political structures in the Iberian world*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1974; también Wiarda H. (Ed.), *Politics and social change in Latin America*, University of Massachusetts Press, 1974; Morse R.M. *Resonancias del Nuevo mundo*, Ed. Vuelta, México, 1995; Morse, R.M., *El espejo de Próspero*, Ed. Siglo XXI, México, 1999.

occidental..... El corporativismo puede muy bien ser para Iberia y América Latina lo que el liberalismo ha sido para los Estados Unidos: el marco político, cultural e institucional dominante, dentro del cual se organiza la vida política y social⁶⁴.

Para esta corriente es injustificado hablar del fracaso de la democracia en América Latina o de la incapacidad de los países de la región para alcanzar formas modernas de organización política. Se trata de un prejuicio teórico y de una actitud etnocéntrica, basados en el desconocimiento de la tradición original del mundo hispano-católico, en donde el corporativismo aparece, en efecto, como un sistema social alternativo al liberalismo y al socialismo. La formación de grupos funcionales de interés constituye una amplia tradición política, basada en una visión orgánica y jerárquica de la sociedad⁶⁵. La supervivencia de estas formas de organización tradicionales es lo que explica la aparición de nuevas formas corporativas y autoritarias en el escenario latinoamericano. Uno de los temas relacionados a esta aproximación es el del clientelismo. Los vínculos clientelares, en la sociedad moderna, se consideran como signos de la persistencia de relaciones sociales tradicionales. Sus características son las de una forma de dominio patriarcal y primitiva, basada en favores y lealtades personales, que genera una red de relaciones de poder y sometimiento sumamente dispersa y desagregada, que penetra en la administración pública y privada, y que se adapta a las nuevas condiciones de un sistema moderno de partidos políticos, grupos de interés y núcleos burocráticos.

La hipótesis general de estas interpretaciones consiste en reconocer un profundo dualismo en los sistemas políticos latinoamericanos⁶⁶. Los patrones de control político han sido siempre jerárquicos, elitistas y burocráticos. Tras la fachada de un régimen republicano y liberal se oculta una compleja red de representación de intereses y relaciones clientelares, profundamente centralista y autoritaria, en la que

⁶⁴ Wiarda H.J.(Ed.), *Politics and social change in Latin America*, ob.cit. p.11.

⁶⁵ Newton, R.C. "Natural corporatism and the passing of populism in Spanish America", en Pike, F.B. y T. Stritch (Eds.), *The new corporatism*, ob.cit., pp. 34-51.

⁶⁶ Malloy, J.M.(Ed.), *Authoritarianism and corporatism in Latin America*, ob.cit. p. 4.

participan agencias gubernamentales y empresas privadas, líderes sindicales y funcionarios, elites económicas y políticas. En este escenario, los partidos políticos tienen una importancia totalmente secundaria. Existen dos órdenes jerárquicos que sostienen el sistema político: el corporativismo y el clientelismo. El primero, integral, rígido y legalista; el segundo, fragmentario, informal y fluido. De la combinación de ambos, en un marco democrático o dictatorial, se configuran los mecanismos de dominación que han impedido el surgimiento de formas más plurales y democráticas de participación política⁶⁷.

Esta interpretación cultural del corporativismo en América Latina tiene elementos valiosos. Nos remite a una visión histórica de la formación de los sistemas políticos latinoamericanos y resalta algunos de los rasgos más persistentes de nuestra cultura política, las intrincadas formas en que lo tradicional se amalgama y sobrevive en las instituciones y prácticas modernas. Muchos de los símbolos, de las actitudes y mentalidades, de los valores de la cultura política latinoamericana revelan su carácter mixto y heterogéneo, esa mezcla abigarrada de tradiciones y modelos propia de sociedades coloniales y dependientes.

Hay sin embargo objeciones sustantivas a los argumentos centrales de esta posición. En primer lugar, sería difícil sostener que el corporativismo es una tradición ibérica y católica. Se ha señalado antes que sus orígenes intelectuales modernos se encuentran en el idealismo alemán, en autores como Fichte y Hegel⁶⁸. Por otra parte, la apropiación confesional de las doctrinas corporativas y su proyección en un movimiento sindical católico, tuvo una presencia muy amplia en toda Europa, y no constituyó una tradición particularmente ibérica. Por otra parte, la doctrina social de la iglesia católica y su aparato de asociaciones y sindicatos no pudo desarrollarse en tierras latinoamericanas con anterioridad al periodo populista. El hecho de que en los años treinta surgieran los regímenes corporativistas de Franco y Salazar obedeció más a las características de su modernización tardía y a los resultados de una

⁶⁷ *Ibid.*, p.7.

⁶⁸ Bowen, R.H., *German theories of the corporate state*, ob.cit., p. 31.

sangrienta guerra civil, que a la fuerza intrínseca de las ideas y tradiciones corporativas⁶⁹. En América Latina, el orden corporativo y clientelar de la Colonia dejó una herencia profundamente arraigada, que sin duda constituye el sustrato de la cultura política regional. Sin embargo, la sobrevivencia de estos elementos tradicionales no es razón suficiente para explicar las tendencias modernas hacia el corporativismo autoritario.

El tipo de corporativismo asociado a los regímenes populistas no aparece como una regresión a estructuras políticas pre-existentes o como un movimiento restaurador inspirado en las doctrinas corporativistas tradicionales. Por el contrario, se trata más bien de un corporativismo modernizador y dirigista, inspirado en el fascismo, que procuró dar respuesta a los desafíos de un desarrollo tardío y dependiente. De hecho, en su flexibilidad y en sus modalidades, el corporativismo latinoamericano no obedece a una ideología o a un modelo organizativo rígido. Por ejemplo, en el caso del corporativismo en México, es notable el hecho de que excluyó a dos sectores tradicionales muy importantes en cualquier sistema de representación de grupos de interés: la iglesia y los militares. Es cierto que Calles incluyó a estos últimos en el PNR, pero Cárdenas pronto corrigió, y los dejó fuera del PRM, lo mismo que al sector empresarial, neutralizando aún más su presencia política. Esto se explica, por una parte, por la abierta inclinación socialista de Cárdenas; los empresarios fueron incorporados más tarde, mediante la creación de cámaras nacionales, de registro obligatorio, pero al margen de las grandes organizaciones populares del partido. La exclusión de la Iglesia católica era obligada, por las políticas anti-clericales del régimen posrevolucionario y la rebelión cristera, que apenas acababa de someterse. En lo que se refiere a los militares, fueron incorporados mediante la asignación de distintas cuotas de poder, para ser asimilado por la elite civil y neutralizado como factor de inestabilidad política⁷⁰. De este modo, los sistemas corporativos latinoamericanos aparecen, primero, como una vía

⁶⁹ Linz, J.J., "An authoritarian regime: Spain", en Allardt, E. y Y. Littunen (Eds.), *Cleavages, ideologies and party systems*, Westermarck Society, Helsinki, 1964, p.281.

autoritaria de modernización política y fortalecimiento del Estado, y evolucionan, luego, en respuesta a la complejidad creciente de la planeación económica y la gestión pública. El corporativismo regional se ha caracterizado por su pragmatismo, ajeno a visiones ideológicas y totalitarias, dominado por su objetivo de modernización económica.

3.7 El corporativismo estatal mexicano

Una de las primeras cuestiones en este caso es el siguiente: ¿Puede considerarse como corporativista al Estado mexicano, por el hecho de haber aplicado, de manera fragmentaria, algunas ideas del corporativismo dirigista durante los años treinta?. Para algunos, el hecho de que subsistan formas tradicionales de representación de grupos de interés y de que se hayan instrumentado, durante el cardenismo, algunos patrones de control político corporativo, no es razón suficiente de catalogar al autoritarismo mexicano como corporativista. "La variante mexicana, que he designado como 'autoritarismo secular', se apoya mucho menos en la incorporación formal-legal de grupos funcionales a la estructura de gobierno, y mucho más en 'un patrón histórico de organización social y cultura política - elitista, jerárquico, corporativista y patrimonialista - que es una característica similar a prácticamente todos los sistemas ibérico-latinos'"⁷¹.

Es claro que la reforma cardenista proveyó al régimen autoritario de un instrumento necesario. Se estableció una forma rudimentaria e incompleta de corporativismo. Sobresale el hecho de que las organizaciones sectoriales funcionaron básicamente como instrumentos de control y subordinación, y mucho menos como órganos de representación de intereses. Este funcionamiento unívoco los anula como auténticos mecanismos corporativos. Destaca también el hecho de

⁷⁰ Stevens, E.P., "México's PRI: the institutionalization of corporatism", en Malloy, J.M. (Ed), *Authoritarianism and corporatism in Latin América*, ob.cit. p.253; Cordova, A., *La formación del poder político en México*, Ed. Era, México, 1972, p. 39.

⁷¹ Stevens, E.P., *Ibid.*, p.230.

que este aparato partidario de organizaciones sectoriales dista mucho de ser el actor dominante del sistema político. El papel central lo desempeña la elite política, que dirige al partido y al aparato burocrático, rodeándose de muchos otros mecanismos de consulta y de representación de intereses que no están necesariamente en el partido.

La base de la exitosa estabilidad del caso mexicano está en buena medida en la exclusión política aplicada a la Iglesia y a los militares, sectores que en cualquier modelo corporativo clásico tienen un papel central. La organización sectorial del PRM tuvo como mérito establecer una política de masas, pero también el de excluir a otros sectores, para lograr un sistema político heterogéneo y flexible que permitiera la continuidad del autoritarismo. La idea corporativista de establecer un organismo integral para todo el aparato económico y político, que incluyera tanto a los factores de la producción y como a los sectores sociales más representativos, no fue nunca una idea atractiva para la elite mexicana. "El resultado es una nueva variante de autoritarismo, no una nueva clase de corporativismo... La aparente estructura corporativista del PRI ha permitido conciliar dos tendencias recurrentes en la política mexicana: las fuertes explosiones populistas esporádicamente evidentes desde 1810 y la igualmente fuerte tendencia elitista a restringir y manipular a las masas"⁷².

A estos señalamientos habría que añadir también que el régimen posrevolucionario mexicano siempre asumió como deseable y necesario un sistema electoral, en contraste por ejemplo con el corporativismo dictatorial franquista. A partir de 1946, el régimen logró establecer un sistema electoral altamente centralizado, que toleraba el pluralismo de manera limitada y que habría de desempeñar un papel central en cuanto a las funciones de legitimación del sistema. Entre 1920 y 1988, los procesos electorales federales no han sido interrumpidos y aun los comicios estatales y municipales demuestran una gran regularidad en términos de calendario; se han designado así 15 presidentes de la República y más

⁷² *Ibid.*, p. 254.

de 500 gobernadores, comprobando la fortaleza y la estabilidad del sistema político nacional⁷³.

Estas observaciones son importantes para matizar la significación del corporativismo en México y en América Latina en general. Sin embargo, si bien es cierto que el régimen posrevolucionario mexicano no puede calificarse como corporativista, no es posible ignorar la centralidad y el monopolio del partido oficial en el funcionamiento del sistema. En la formación de la elite política, en la organización de las elecciones, en la integración y dominio del poder legislativo, en la gestión de políticas de interés social y en la manipulación de los sectores populares, el Partido oficial desempeña el papel central. La naturaleza del proceso político está constituida por su autoritarismo, que asume diversas formas, pero la estructura corporativa, fragmentaria y flexible si se quiere, ha desempeñado también un papel importante en la conformación y el funcionamiento del sistema.

El régimen presidencial del general Cárdenas representó, a la vez, la culminación de los postulados del movimiento revolucionario y la institucionalización definitiva del régimen político. Mediante una convocatoria amplia para la formación de un Frente Popular antifascista, fórmula sumamente atractiva para la izquierda comunista de la época, el presidente Cárdenas logró la reforma del partido oficial y la movilización de todos los sectores populares, conquistando una legitimidad auténtica, por el compromiso con la defensa de los intereses de campesinos y obreros, además de sentar las bases del nacionalismo revolucionario, con un fuerte componente anti-imperialista y una clara inclinación socialista⁷⁴.

Para los historiadores del sistema mexicano, el carácter corporativo de la reforma cardenista está fuera de toda duda. Más aún, es en la propia Constitución de 1917, que establece la preponderancia del Estado y el poder ejecutivo en materia de desarrollo económico y social, donde se encuentra el germen de esta inclinación

⁷³ Molinar Horcasitas, J., *El tiempo de la legitimidad*, Ed. Cal y Arena, México, 1993, pp. 7-39.

⁷⁴ Anguiano, A., *El Estado y la política obrera del cardenismo*, Ed. Era, México, 1978, pp. 134-139.

corporativista. En efecto, en los artículos 27 y 123, además de todos aquellos que consolidan la fuerza del poder presidencial, el poder del Estado para establecer y dirimir en última instancia las formas de la propiedad y los conflictos sociales prefigura ya la necesidad de fórmulas tripartitas de tipo corporativo⁷⁵. Cárdenas impulsó una ambiciosa reforma agraria y alentó la formación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), en 1936; a los pocos días de consumar la expropiación de la industria petrolera, Cárdenas procede a la refundación del partido, que se convierte en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), compuesto por cuatro sectores fundamentales: el obrero, el campesino, el popular y las fuerzas armadas⁷⁶.

Si asumimos una perspectiva histórica más amplia, sin duda los patrones de control político en México han sido tradicionalmente jerárquicos, elitistas y burocráticos. Hasta la fecha, la cultura política mexicana ha sido dominada por el estatismo y por la sobrevivencia de valores comunitarios tradicionales. El impulso organizativo del populismo cardenista, por una parte, reforzó el carácter dominante del Estado como instancia directriz del desarrollo nacional y le dio al régimen una gran legitimidad, en la medida que su compromiso por cumplir el programa social de la Constitución de 1917 fue auténtico. Sin embargo, una vez consumada la reforma social, las estructuras organizativas fueron en efecto asimiladas por una cultura política secularmente clientelar y autoritaria⁷⁷.

La reforma corporativa estableció el encuadramiento de los principales sectores populares, promoviendo la formación de organizaciones cúpulares que monopolizaron la representación de los campesinos, los obreros y del heterogéneo sector popular-urbano. De manera explícita, los estatutos del partido prohibieron el establecimiento de relaciones entre los distintos sectores y promovieron una política de segregación y aislamiento. Paralelamente, el régimen excluyó de la organización partidaria a los empresarios, la iglesia y los militares, con el claro propósito de lograr

⁷⁵ Cordova, A., *La formación del poder político en México*, Ed. Era, México, 1972, pp. 39-44.

⁷⁶ Gilly, A., *La revolución interrumpida*, Ed. El Caballito, México, 1971, p. 368.

⁷⁷ Stevens, E.P., "Mexico's PRI: the institutionalization of corporatism", *ob.cit.*, pp. 236-237.

también su separación y su neutralización política, además de consolidar su retórica nacionalista y socialista. La creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), en 1943, respondió claramente a la estrategia de establecer un balance que contrarrestara el peso excesivo de las organizaciones obreras. De esta manera se estableció una relación directa entre el Estado y las organizaciones, relación de subordinación y dominio⁷⁸.

Más que un partido político tradicional, orientado a la afiliación ciudadana individual, el partido oficial se convirtió en un partido de organizaciones, en donde la membresía individual suponía la corporativa o sectorial. De hecho, los verdaderos sujetos de la acción política eran las organizaciones; en su seno se realizan las consultas, se definen las políticas y se designan los candidatos. El partido funge en realidad como una mera instancia de coordinación entre las organizaciones, que son las que disponen del poder real. Por ello, el partido en tiempos normales desempeña una actividad más bien baja, encargado solamente de algunos programas de acción social. Por el contrario, en los periodos electorales, el partido asume funciones esenciales para coordinar y armonizar los intereses del conjunto de las organizaciones, para funcionar como correa de transmisión entre éstas y el ejecutivo federal, así como para organizar logísticamente el mismo proceso de las elecciones. Una de las políticas complementarias a esta corporativización del partido consistió en asociar a las dirigencias sindicales en el ejercicio del poder, a través de la distribución de puestos y candidaturas, por cuotas sectoriales o por designación ejecutiva. Se logró su burocratización y su subordinación a las decisiones de la élite gobernante. Además, por la inclinación clientelar de la cultura política, se fomentaron formas muy primitivas de autoritarismo, desde el nivel de las secciones sindicales, donde el poder se ejercía de manera francamente caciquil, hasta el de la más alta burocracia sindical, permeada por la corrupción⁷⁹.

⁷⁸ Ibid., p. 233.

⁷⁹ Ibid., p. 233.

El pacto de alianza entre el Estado y el movimiento obrero fue muy fructífero para ambos. Para el primero porque, a través de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) y luego la CTM, estableció una red nacional de dominio político que respondía centralmente al poder federal, sobre el poder de la iglesia, los caudillos militares y los gobernadores⁸⁰. Para el segundo, una primera etapa que va de la fundación de la CROM por Morones, bajo la tutela de Obregón y Calles, en 1918, hasta la fundación de la CTM por Lombardo Toledano, en 1936, bajo el impulso de régimen cardenista, fue un periodo de movilización y crecimiento, en el que se lograron avances organizativos, jurídicos y económicos de gran importancia, además de que se consolidó la representación y el poder de la burocracia sindical. A partir de 1947 y hasta 1970, la alianza con el Estado conoció su época clásica, en la que la política económica del gobierno obtenía el apoyo incondicional del movimiento obrero organizado, a través de un aparato sindical subordinado. De hecho, mientras el crecimiento económico general se mantuvo en niveles altos, la burocracia de la CTM logró imponer el orden y la disciplina, a través de sus métodos habituales de cooptación y violencia, contando siempre con la intervención represiva del Estado cuando los movimientos disidentes desafiaron su autoridad, como en el caso de la huelga ferrocarrilera de 1958-59 y el movimiento estudiantil de 1968⁸¹.

Una cuestión que resulta importante abordar, a la luz de los temas que hemos desarrollado aquí, es el problema de la evolución de estas estructuras corporativas. En el caso de México no hay duda de que han desempeñado, hasta la fecha, un papel fundamental en la estabilidad del régimen, tanto por sus funciones de control social como por su desempeño en los procesos electorales. Este desempeño, por cierto, debía ser reconocido puntualmente con cuotas de poder gremiales en el Congreso y en el reparto de candidaturas, desde las presidencias municipales hasta las gubernaturas y los cargos federales. Los grandes sindicatos burocráticos y de las empresas para-estatales presiden el movimiento obrero. Además, con el curso de los años, a partir de la estructura central del Estado, fueron surgiendo instituciones

⁸⁰ Gilly, A., *La revolución interrumpida*, ob.cit. p. 347; Carr, B., *El movimiento obrero y la política en México*, 2 Vols., SEP, Col. SEP-Setentas, México, 1976, Cap. 4., pp. 172-210.

⁸¹ Molinar Horcasitas, J., *El tiempo de la legitimidad*, ob.cit., pp. 29-56.

especializadas para los distintos de servicios sociales, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), además de los mismos sindicatos burocráticos y de las industrias para estatales, rigurosamente controlados por el partido oficial y la Secretaría del Trabajo. La simbiosis entre gobierno y partido ha sido tan intensa que siempre ha sido difícil trazar la línea de demarcación entre ambos, particularmente en tiempos de campañas y procedimientos electorales.

El análisis del caso mexicano muestra que el corporativismo tuvo una aplicación fragmentada y pragmática. El recurso de las organizaciones sectoriales tuvo como propósito fortalecer las bases sociales del Estado y modernizar el sistema político. La estructura corporativa se planteó como instrumento de movilización e integración de las clases trabajadoras, como respuesta del régimen emergente para fortalecer sus bases sociales y consolidar su proyecto de modernización. El Estado post revolucionario y el partido oficial establecieron un sistema autoritario que, sin embargo, formalmente respetaba el marco jurídico y los procedimientos de la democracia electoral, y que además disfrutaba de un grado aceptable de legitimidad ante los sectores populares.

En el escenario de la transición democrática, cuando el partido oficial ha perdido su posición hegemónica, se plantean cuestiones fundamentales acerca de la transformación de esta maquinaria corporativa, cuando ha perdido su centro gravitacional en la Presidencia y el partido en el poder. En el mediano plazo, es posible que las organizaciones sindicales y los grupos de interés recobren su autonomía, se democraticen internamente y redefinan el campo de sus negociaciones; en lo inmediato, es probable que estas grandes organizaciones hagan valer su influencia política, bloqueando las reformas, procurando la restauración del partido oficial y ganando tiempo para aprender a defender sus intereses en un medio político más competitivo y cambiante. En todo caso, la

reforma y la democratización de las organizaciones sindicales y corporativas parece ser una condición necesaria para consolidar la transición democrática, para impulsar las posibilidades de un orden asociativo plural y abierto.

El corporativismo societal tiene su origen, como hemos visto, en el desarrollo libre y autónomo de las organizaciones sociales. Si se consideran las definiciones que antes citadas, la libre competencia inicial, el monopolio por consenso, la independencia gremial, las jerarquías libremente reconocidas, los acuerdos y las negociaciones voluntarias, la protección auténtica de intereses representados, etc., son algunas de las condiciones esenciales de este orden asociativo contemporáneo. Un elemento que inhibe radicalmente el desarrollo de todas estas condiciones es la intervención autoritaria del Estado. Cuando este crea, sanciona, arbitra, ordena y controla el desarrollo de las organizaciones, impide desde sus orígenes la formación de un orden asociativo independiente. Parecería que entre el corporativismo societal y el estatal hubiera, no una línea de continuidad, sino una ruptura. En efecto, la propia denominación de corporativismo estatal parece una contradicción en sus propios términos. Se trata de un orden asociativo, basado en organizaciones corporativas, que sin embargo está controlado por una instancia externa, dominante en otro modo de coordinación social, el Estado. Por su propia génesis histórica y por su propia definición conceptual, el corporativismo estatal es más bien una modalidad del autoritarismo, un recurso organizativo y modernizador en manos del Estado. Es evidente que la existencia prolongada de una estructura corporativa autoritaria, dominada por un poder centralizador y omnipresente, constituye un obstáculo para el desarrollo de un auténtico orden asociativo.

La transición democrática en México ha tenido como vía principal la reforma del sistema electoral⁸². El largo proceso de liberalización del sistema político, que arrancara en 1977 con la reforma política de Reyes Heróles, ha tenido sus efectos más importantes en el proceso de reformas electorales sucesivas. En el curso de los

⁸² Woldenberg, J. y otros, *La mecánica del cambio político en México*, Ed. Cal y Arena, México, 2000, pp. 38-45, 50.

años se ha fortalecido el sistema de partidos y la transparencia electoral. El avance de los partidos de oposición en todos los niveles de gobierno y en los poderes legislativos estatales, culminó en 1997, cuando el partido oficial perdió por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados del gobierno federal. Después vinieron las elecciones del año 2000, cuando el Partido de Acción Nacional logró ganar la Presidencia de la República. En ese contexto, las organizaciones corporativas del partido oficial, que parecían inamovibles, han empezado a perder influencia. El control político del movimiento obrero organizado sigue siendo eficiente, a pesar de las repetidas crisis y de las políticas económicas más ortodoxas. Sin embargo, el papel central que tradicionalmente desempeñaron en la gran maquinaria electoral del PRI se ha debilitado significativamente. El avance de los partidos de oposición y de una democracia ciudadana ha deteriorado sus funciones electorales. Siguen funcionando como interlocutores principales en materia de políticas públicas, particularmente aquellas que se refieren al salario y a los programas federales de apoyo sectorial. Sin embargo, la derrota del partido oficial y el consecuente debilitamiento de sus cuotas de poder a nivel regional y federal se han hecho sentir ampliamente. También se ha dado paso a la reforma del marco jurídico que norma la vida de los sindicatos y las grandes organizaciones cupulares. Se registran signos que apuntan en el sentido de su paulatina democratización interna. En general, puede afirmarse que los cambios en este tipo de organizaciones nunca son intempestivos y espectaculares. Estas grandes organizaciones laborales representan un capital organizativo que tiene profundas raíces históricas y su modificación obedece generalmente a un proceso paulatino y lento. La pérdida de la orientación autoritaria por parte del partido oficial ha dejado a estas organizaciones en una condición de orfandad política que poco a poco habrán de superar; para ellas, el Estado sigue constituyendo su interlocutor principal y a su vez, el Estado requiere de ellas para una eficaz definición de las principales políticas públicas. El problema está en la posibilidad de desmontar los mecanismos de influencia electoral de estas organizaciones y acabar con el sistema de cuotas de poder político que el partido oficial les garantizaba. Es de esperarse que los sindicatos y las confederaciones deban ahora concentrarse en la defensa más puntual de sus intereses gremiales y

que este proceso conduzca a una democratización interna y a un desplazamiento de las relaciones clientelares que tradicionalmente prohijaron la corrupción y el autoritarismo.

Si se asume la idea en el sentido de que en el orden asociativo está llamado a desempeñar un importante papel de corrección y mediación de los principios operativos del mercado, la comunidad y el Estado, es evidente que hay que cumplir además con otras condiciones básicas. En primer término, son las funciones mismas de Estado las que deben redimensionarse. En el mismo terreno del orden asociativo, es indispensable que el Estado permita la libre competencia en materia de la formación y reconocimiento de las asociaciones. Para ello es indispensable un nuevo marco legal que fortalezca el principio de libre asociación y abolir todos aquellos mecanismos que establecen el control estatal. Por otra parte, más que un Estado intervencionista y propietario en el terreno económico, lo que se requiere es un Estado fuerte en la regulación y supervisión de los intereses particulares. Para que los grupos de interés puedan contribuir eficazmente a la definición e instrumentación de las políticas públicas, sin vulnerar el interés general, es indispensable un Estado fuerte que pueda efectivamente imponer mecanismos de supervisión y transparencia que, sin afectar las posibilidades de una autoregulación eficiente, garantice y salvaguarde la coincidencia entre los intereses particulares y el interés público.

Por otra parte, se requiere también una amplia renovación de la cultura política en el ámbito de la sociedad civil; un orden asociativo sólo puede prosperar en un ambiente en el que la confianza y la cohesión social constituyen los valores y las actitudes predominantes. Esta es también una tarea a largo plazo. Como ya hemos señalado antes, la cultura política y las mentalidades son elementos que no pueden modificarse por decreto y que requieren de una consolidación paulatina, basada en la educación ciudadana y en la producción efectiva de resultados. En fin, si el orden asociativo ha de ser una parte fundamental de la democracia en México y, por extensión, en América Latina, es evidente que las tareas de reconstrucción de las estructuras, las formas de organización y participación, lo mismo que de la cultura

política dominante, son tareas complejas y de largo plazo. La experiencia y los avances organizativos de las clases trabajadoras no pueden desaparecer; pero para lograr la consolidación de un movimiento sindical independiente habrá que reconstruir y democratizar las organizaciones, reorientar sus valores y programas, y replantear su relación con el Estado. A la apertura democrática que se ha dado en el terreno del sistema electoral le corresponderá recobrar los niveles de confianza necesarios, para sentar las bases de nuevas organizaciones sindicales más democráticas, para promover la formación de todo tipo de asociaciones de grupos de interés en un marco más plural y competitivo, con una representación verdadera de intereses corporativos y con capacidad de autoregulación y respeto al interés público. Sólo entonces se darán las condiciones que permitan la autonomía de las organizaciones sindicales y una mayor credibilidad del sistema de representación y concertación de intereses, fuera y dentro del Estado.

CAPÍTULO IV

EL ANÁLISIS DE LA CULTURA POLÍTICA

Este capítulo se propone dos objetivos principales. Primero, revisar algunos conceptos básicos de este campo disciplinario, destacando los temas asociados a América Latina, es decir, a la historia y las características de su cultura política. En segundo lugar, se procura un esbozo histórico, de tal modo que al revisar sus orígenes y condiciones, sea posible entender mejor la dinámica de su modernización.

Destacar el tema de la cultura política expresa también una de las hipótesis metodológicas del presente trabajo. El análisis de la estructura institucional y el marco jurídico, de las formas de participación e integración, constituye sin duda el tema principal en el estudio de cualquier proceso de modernización política. Sin embargo, el tema de la cultura política se ha venido imponiendo de manera notable, particularmente desde mediados de los años ochenta. Se habla desde entonces de un retorno o renacimiento de la cultura política¹. De hecho, el tema ha trascendido el medio académico y se ha convertido en una fórmula vacía y un lugar común. Por ello, es indispensable mayor rigor y precisión. El regreso del tema cultural tiene que ver con la crisis de los paradigmas científicos e ideológicos y con el resurgimiento de los movimientos y regímenes político-religiosos, que se ha manifestado particularmente en el Medio Oriente, desde finales de los setenta. A esto debe añadirse la proliferación de conflictos étnicos y culturales, el renacimiento de los sentimientos nacionalistas y las luchas por la autonomía regional, en el escenario europeo y en otras regiones del mundo.

¹ Véase Inglehart, R. "The renaissance of political culture", en *American Political Science Review*, Vol. 82, N°4, Dic. 1988, pp. 1203-1230; y Almond, G. "The intellectual history of the civil culture concept", en *The civic culture revisited*, Ed. Sage Publications, California, 1989, pp.1-36. En cada uno de estos ensayos puede encontrarse una breve historia del concepto, de sus problemas metodológicos y de sus axiomas centrales.

En todo caso, este retorno de los factores culturales en el análisis político plantea cuestiones metodológicas fundamentales. En primer lugar, representa un cuestionamiento del paradigma vigente, basado en los principios de la *elección racional* de la economía neoclásica. El enfoque cultural introduce elementos más complejos en el comportamiento de los individuos y los grupos sociales, que no se acomodan fácilmente a la racionalidad instrumental del *homo oeconomicus* moderno. Se plantea el problema de la naturaleza misma de los fenómenos culturales, que constituyen una realidad heterogénea y difícil de aprehender. Conformada por valores, actitudes, símbolos, tradiciones históricas y disposiciones psíquicas, una cultura política es, por ejemplo, algo que se define más como una *mentalidad*, que afecta tanto a individuos como a grupos. Se presenta como una forma de pensar y sentir, flexible e informal, que no necesariamente es coherente y sistemática. En este sentido, una cultura política se distingue claramente de una ideología o una doctrina, que procuran ser coherentes, cognoscitivas y normativas. También, a diferencia de éstas, una cultura política carece de elementos utópicos, y en ese sentido, apunta y radica más en el pasado que en el futuro². En segundo término, se plantea el problema de la autonomía de los procesos culturales, su dinámica propia y su papel en el proceso de modernización. La cuestión se refiere a la formación y la dinámica de los patrones culturales, a su consideración como variables independientes, a su papel e influencia en el desarrollo económico y político de una sociedad determinada. Este planteamiento está a la base de la obra de los autores fundadores de esta temática, como se verá enseguida. Desde un principio, se procuró la identificación de factores culturales perdurables y característicos, con una influencia propia y significativa, cuya dinámica no estaba determinada unilateralmente por las condiciones económicas. El ámbito de la cultura política tiene una lógica propia y un grado considerable de autonomía. De hecho, este reconocimiento de los factores culturales como variables independientes y condicionantes del desarrollo es la base metodológica de todo el campo disciplinario³.

² Almond, G., *Ibid.*, p. 22-27.

³ Inglehart, R. "The renaissance of political culture", *ob.cit.*, p.1121.

En lo que se refiere a la ciencia social latinoamericana, el tema cultural había sido, hasta hace poco, un asunto relegado. Actualmente, existe un amplio consenso acerca de la necesidad de incorporar este análisis al entendimiento de la historia política de la región. Ha sido precisamente el descuido de estos temas lo que ha hecho que muchas interpretaciones resultaran lineales y mecánicas. Los vaivenes de este proceso, los rezagos y regresiones, tienen que ver desde luego con los efectos sociales del desarrollo económico, con la evolución de las propias instituciones políticas, pero también están condicionados por las orientaciones y valores de individuos y grupos, por los símbolos y las prácticas sociales, por la superposición de diversas tradiciones culturales y tiempos históricos, en suma, por una cultura política cuyas raíces anteceden al proceso de modernización y cuya dinámica rebasa la lógica de los modelos económicos.

En este sentido, se ha planteado de nuevo el debate acerca de si la cultura política debe considerarse como causa o efecto, como *resultado* de un proceso previo de modernización, o como *condición* que facilita el desarrollo de las instituciones políticas⁴. Para algunos, las actitudes y valores democráticos sólo pueden prevalecer cuando se han logrado previamente una serie de condiciones económicas y políticas, de instituciones y prácticas sociales que promueven la difusión de dichos valores. La cultura cívica es el producto de una sociedad moderna y democrática, y no al revés. Esto es fundamentalmente cierto. Cada sociedad tiene la cultura política que le corresponde, en función de su historia y sus instituciones y prácticas políticas reales. No obstante, el cambio de las mentalidades y valores se produce a través de mecanismos propios y secuencias diversas, que operan con un alto grado de autonomía respecto a los cambios económicos, jurídicos y sociales. Por lo general, la cultura política de una sociedad comprende elementos étnicos, religiosos, psicológicos y morales, que tienen raíces históricas antiguas. En este sentido, procurando entender la idea de la cultura como *condición*, es cierto que el entendimiento de los elementos culturales

⁴ Cf. Schmitter, P.C. "Cinco reflexiones sobre la cuarta onda de democratizaciones" y Karl, T. L, "Dilemas de la democratización en América Latina", en Barba Solano, C. y otros (Comps.), *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, ob.cit., pp. 101 y 403.

y su dinámica contribuye a explicar, de manera más completa el proceso de modernización. La cultura cívica moderna es el producto de una larga transformación social, pero para entender cómo surge y se consolida, es indispensable analizar las condiciones previas, las mentalidades prevalecientes y el capital social que cada sociedad dispone. La modernización tardía es ya de por sí, de manera inevitable, un ejercicio de análisis comparativo, en el que la experiencias previas tienen una importante influencia paradigmática. En este sentido, el estudio de la cultura cívica moderna tiene un valor teórico y práctico evidente. La democracia actual es el resultado de un proceso, en el que concurre no sólo la modernización económica, sino una serie innumerable de conflictos sociales e ideológicos, de concepciones religiosas y culturales, que se han generado en curso de la propia modernización, pero que comprende también elementos que la anteceden y condicionan. Esta historia, fundamentalmente europea y norteamericana en sus orígenes, tiene una influencia dominante en el desarrollo de América Latina. Por ello, el análisis de la cultura cívica moderna y de las orientaciones de la cultura latinoamericana es relevante, para evaluar su modernización y las modalidades específicas de su historia política.

Como se ha mostrado en capítulos anteriores, el autoritarismo ha sido en América Latina, como en otras regiones del mundo, un recurso político frecuente en el proceso de modernización. A pesar de la adopción formal del modelo liberal y republicano, la historia de los países latinoamericanos ha sido la de una constante adulteración de dicho modelo, de regresiones constantes a la inestabilidad y al autoritarismo. Actualmente, luego de más de dos décadas en las que se han preservado los regímenes democráticos, es importante reflexionar nuevamente sobre las condiciones y retos que enfrenta esta transición. Como se ha señalado en la formulación inicial de la hipótesis del presente trabajo, parecería que el autoritarismo como vía de modernización se ha cancelado en el horizonte histórico de América Latina; sin que el riesgo de una regresión autoritaria pueda conjurarse de manera definitiva, en la actualidad América Latina enfrenta más bien el reto de consolidar su propio modelo democrático, de proyectar las estructuras

institucionales y las formas de participación que garanticen la estabilidad política y un desarrollo regional socialmente viable. En estas condiciones, la comprensión de los factores culturales y su integración en el proceso de transición son esenciales, como se ha subrayado antes. En el contexto internacional contemporáneo, luego del fin de la Guerra Fría y el derrumbe del bloque soviético, con la ampliación y fortalecimiento de la legitimidad democrática en la mayor parte de la región, es fundamental incorporar el análisis de la cultura política al esfuerzo por entender cómo pueden lograrse finalmente sistemas democráticos más estables.

4.1 El espíritu del capitalismo y la modernización tardía

Desde sus orígenes, la teoría de la modernización ha destacado el análisis de los fenómenos culturales y psicológicos. El papel de las creencias religiosas, la formación de las identidades sociales, la adquisición de símbolos, valores y actitudes, la conducta de las elites políticas y empresariales, entre otros, son temas desarrollados por algunos autores clásicos.

En este sentido, Weber marcó una orientación central. En *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, publicada en 1904, se propuso determinar la influencia de los ideales religiosos sobre el sistema económico moderno, estudiar cómo la ética racional del protestantismo contribuyó, de manera seguramente involuntaria, al fortalecimiento y legitimación del "espíritu del capitalismo". Se trata, a su juicio, de un factor esencial en el avance y el predominio de este sistema en Occidente. Weber deja de lado las visiones de un "materialismo histórico ingenuo", en las que las ideas son meros "reflejos" o "superestructuras" de la organización económica. "Esta investigación ha de tener en cuenta muy principalmente las condiciones económicas, reconociendo la importancia fundamental de la economía; pero tampoco deberá ignorar la relación causal inversa: pues el racionalismo económico depende en su origen tanto de la

técnica y el derecho racionales, como de la capacidad y aptitud de los hombres para determinados tipos de conducta racional”⁵.

El afán de lucro y el cálculo de la ganancia es una práctica ancestral y universal en las sociedades humanas. La particularidad del capitalismo occidental moderno radica, por una parte, en su “organización racional del trabajo libre”, y por la otra, en el establecimiento de una ética económica que define a la ganancia y el trabajo como obligaciones morales del individuo. En esta consagración del trabajo y la acumulación de capital como virtudes esenciales, la ética del protestantismo juega un papel fundamental. Si bien el protestantismo puritano de Lutero fue esencialmente hostil a la idea de progreso y la vida moderna, si el movimiento de Reforma se planteó como una rebelión contra la autoridad eclesiástica, el estricto control religioso de la vida pública y privada que procuraba implantar tuvo una resonancia extraordinaria en el espíritu comercial y lucrativo que impulsaba al capitalismo. A través de la ética protestante, particularmente en su versión calvinista, la ganancia se convierte en el fin de la vida misma y el trabajo en la virtud fundamental del individuo. Se consuma la consagración de las vocaciones profanas, en donde el éxito económico y el desempeño profesional óptimo se convierten en la virtud central y en el signo inequívoco de la salvación espiritual del individuo⁶.

Esta adaptación de los ideales del protestantismo, esta afinidad entre la ética protestante y el espíritu del capitalismo, no puede ser desde luego interpretada como una relación causal directa y unívoca. A la conformación histórica del capitalismo en Occidente concurre una serie muy amplia de factores y procesos. Al influjo de la ética protestante, se suman los avances de la actividad económica y de las comunicaciones, de la ciencia y las tecnologías, de las formas industriales de producción y comercialización, así como el desarrollo de una formación estatal y administrativa moderna, con un amplio conjunto de

⁵ Weber, M., *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Ed. Diez, Buenos Aires, 1974, pp.17-18.

⁶ *Ibíd.*, pp. 98-101.

instituciones políticas, jurídicas y civiles. El estudio de Weber parte de la comprobación de algunos datos históricos y sociológicos, tales como la prosperidad excepcional de los países protestantes en el siglo XVI, en contraste con los países predominantemente católicos; o bien el hecho de que en las sociedades contemporáneas, los grandes capitalistas e industriales, los más altos funcionarios en la dirección de las empresas modernas, tienden a ser mayoritariamente de confesión protestante; en correspondencia, el hecho de que entre aquellos que demandan una educación industrial, comercial y técnica, los protestantes también son mayoría frente a individuos de otras confesiones religiosas, particularmente la católica.

La preocupación intelectual y académica por estos fenómenos culturales obedeció también a la problemática que presentaron los distintos procesos de modernización en la segunda mitad del siglo XIX, en el mismo continente europeo, y posteriormente, en los años que siguieron al fin de la Segunda Guerra Mundial, en muy distintas regiones del mundo. Desde un principio fue claro que la modernización económica no implicaba necesariamente el cambio del sistema político y la consolidación de un modelo democrático. El proceso originario de la revolución industrial inglesa de los siglos XVIII y XIX, cuyas modalidades permitieron el cambio gradual y pacífico, para acceder con gran estabilidad a la formación de una amplia cultura política liberal y un sólido sistema parlamentario, no pudo replicarse en el resto de los países del continente europeo. En la mayoría de los casos, la modernización económica no condujo a la instauración de regímenes liberales y democráticos. Por el contrario, particularmente en las primeras décadas del siglo XX, la inestabilidad y la violencia, los fenómenos políticos francamente regresivos se convirtieron en la regla. La Primera Guerra Mundial y la revolución soviética, luego el fascismo y el nazismo, marcaron esta profunda crisis de los valores, doctrinas y programas del pensamiento liberal. Ante la inminente modernización de muy distintas regiones del mundo, desde finales de la Segunda Guerra Mundial, en la lógica bipolar de la guerra fría, resultaba

indispensable plantearse nuevamente la problemática del desarrollo político y, particularmente, el papel de los fenómenos culturales en este terreno.

Pueden asumirse dos axiomas básicos. Primero, que la modernización económica es una condición necesaria, aunque no suficiente, para la modernización social y política⁷. Segundo, que si bien existe una complementariedad originaria entre la modernización capitalista y un sistema liberal y democrático, en las condiciones históricas diversas en las que se produce la modernización en otras regiones del mundo, esta complementariedad no se verifica necesariamente. En otras palabras, la modernización económica no siempre conduce a un cambio gradual y pacífico, a un régimen liberal y democrático, sino que por el contrario, los cambios producen con frecuencia conflictos sociales que rebasan las estructuras políticas y desembocan en fenómenos autoritarios o totalitarios, que sin embargo se identifican plenamente con los fines de la modernización económica. Desde los primeros estudios comparativos, pudo verificarse que con frecuencia, ante el atraso y la subordinación de las economías periféricas, ante la heterogeneidad social y el rezago educativo y cultural, la modernización condujo más bien a la implantación de regímenes dictatoriales y autoritarios. Más aún, el autoritarismo se perfiló como un recurso necesario para la modernización, en las condiciones de aquellas sociedades marcadas por el atraso, la desigualdad y la subordinación financiera y tecnológica. Incluso la vía autoritaria del socialismo marxista-leninista, se consideró como un recurso político que también impulsó la modernización económica y social, si bien a través de una ideología y una organización completamente antagónica a los valores y principios del capitalismo liberal⁸. En el caso de América Latina, esta asociación entre modernización y autoritarismo se planteó con toda claridad a los ideólogos y a los partidarios del liberalismo

⁷ Un análisis de la relación entre desarrollo económico y democracia se encuentra en el ensayo precursor de Seymour M. Lipset, "Some social requisites of democracy", publicado originalmente en 1959, e incluido en Lipset, S.M., *El hombre político*, Ed. Rei, México, 1993, pp. 41-66; véase también el clásico artículo de Coleman, J.S., "The political systems of the developing areas", en Almond, G. y J.S. Coleman, *The politics of the developing areas*, Princeton University Press, N.J., 1960.

trionfante, en la segunda mitad del siglo XIX, y los condujo a la paradójica e inconsistente exaltación de la dictadura y el caudillismo, a la exaltación y fortalecimiento de una cultura política autoritaria y tradicional.

4.2 La cultura cívica: micro política comparada

Para comprender los fenómenos culturales asociados a la modernización ha sido indispensable definir métodos más rigurosos, variables específicas y operativas, modelos dinámicos y complejos, que permitieran identificar los factores específicos y su dinámica propia. En el campo especializado de la teoría política, el estudio de los procesos culturales y psicológicos condujo a la configuración disciplinaria de lo que hoy se conoce como teoría de la cultura política. Reflexiones aisladas, intuiciones precursoras, pueden encontrarse desde la antigüedad clásica. Sin embargo, no es sino hasta la publicación de *The civic culture*, de Gabriel Almond y Sydney Verba, que el concepto de cultura política adquiere un referente metodológico y empírico de amplia aceptación⁹.

La pregunta central que se plantea en esta obra se refiere a las condiciones necesarias para que surja un sistema político moderno. A los principios e instituciones de un gobierno democrático, se suma una condición más: la *cultura cívica*, la cultura política propia de la democracia. Ésta se define como un sistema de actitudes y creencias, como una particular distribución de patrones de orientación hacia los objetos políticos, sistema que no está exento de una amplia heterogeneidad y que incluso comprende ambigüedades y contradicciones, pero que sin embargo constituye una unidad cultural propia, que guarda relaciones de congruencia o incongruencia respecto al sistema político y que puede por tanto contribuir a su estabilidad o a su incertidumbre¹⁰.

⁸ Huntington, S.P., *El orden político en las sociedades en cambio*, ob.cit. pp. 11-22.

⁹ Almond, G.A. y S. Verba, *The civic culture*, Princeton University Press, N.J., 1963.

¹⁰ *Ibíd.*, pp. 31-32.

En un amplio ejercicio de micro – política comparada, Almond y Verba procuran cuantificar, mediante una serie de encuestas representativas, los patrones de cognición política, los afectos y patrones de identificación, los flujos de comunicación entre gobierno y sociedad, las actitudes y competencias ciudadanas, los sentimientos y las ideas acerca de la participación, los grados de confianza y solidaridad sociales. Los casos abordados en este estudio comparativo son Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania, Italia y México. La selección obedece al hecho de que en todos ellos existe un sistema político estable y al menos formalmente democrático, si bien las diferencias y grados no dejan de considerarse. El objetivo de la investigación consiste en identificar un conjunto específico de actitudes y orientaciones, de valores y conductas, que sea el más favorable a la consolidación de un sistema democrático estable. Se trata, por tanto, de definir las condiciones para una cultura política pluralista, abierta y participativa, ampliamente compartida por grupos e individuos, basada en la comunicación y la persuasión, la diversidad y la tolerancia, congruente con los valores y las instituciones de la democracia.

El enfoque de la obra es fundamentalmente psicológico e individualista. La cultura política de un país está compuesta por las actitudes y valores individuales hacia lo político, si bien los individuos pueden conformar grupos o subculturas al interior del sistema, o bien pueden incorporar a sus comportamientos políticos otros patrones de conducta social no necesariamente modernos. En un sentido teórico, la cultura cívica de la democracia se apoya en el modelo psicológico del individuo activista racional, del ciudadano bien informado y participativo, cuyo comportamiento está basado en el cálculo racional de sus intereses y en el respeto de sus principios. En la práctica, las orientaciones del individuo hacia los objetos políticos pueden ser de tres tipos: *cognitivas*, *afectivas* y *evaluativas*. La orientación *cognitiva* se refiere a la disposición para adquirir, procesar y organizar la información relevante. La *afectiva*, a la disposición para experimentar sentimientos de aceptación o rechazo, de simpatía o alienación respecto a los objetos políticos. Y la *evaluativa*, a la aplicación de normas y valores en la

consideración de dichos objetos. En todo individuo, grupo social o subcultura política, estas tres orientaciones se mezclan y combinan, para generar distintos patrones de comportamiento que no siempre son del todo racionales¹¹.

En un sentido amplio, se identifican tres tipos básicos de cultura política:

- *Localista*, que corresponde a una estructura política tradicional, en donde no hay roles especializados, las expectativas de cambio son mínimas, el contacto entre gobernantes y gobernados es casi nulo y los sentimientos de éstos hacia los procesos políticos son vagos y negativos.
- *Subordinada*, que corresponde a una estructura autoritaria y centralista, en la que predominan las actitudes pasivas y de indiferencia hacia los objetos políticos, y en donde las orientaciones afectivas dominan sobre las cognitivas.
- *Participativa*, congruente con la estructura democrática, donde los individuos asumen una posición activa y racional, con orientaciones predominantemente cognitivas hacia el sistema político en su conjunto¹².

Uno de los temas más problemáticos y debatidos es el de la relación entre cultura y estructura política. Puede decirse, en primer término, que estas relaciones determinan la estabilidad o inestabilidad del sistema político en su conjunto. Cuando las relaciones son de congruencia, predomina una cultura de apoyo y reconocimiento hacia el sistema, que a su vez disfruta de gran estabilidad. Cuando estas relaciones son de incongruencia, predomina de indiferencia y la apatía, en una primera fase, que puede conducir a una franca alienación y al predominio de los sentimientos de rechazo frente al sistema, lo que conduce casi siempre a la

¹¹ *Ibid.*, p. 15.

¹² *Ibid.*, pp.17-20.

inestabilidad¹³. Además, las culturas políticas no son simples y homogéneas. Generalmente, una cultura política está marcada por divisiones y fracturas, por el efecto de las subculturas que caracterizan a distintos estratos sociales o por divisiones estructurales que reflejan la existencia de componentes muy heterogéneos y dispares. La presencia de elementos localistas, subordinados o participativos en una cultura específica produce muy diferentes combinaciones y procesos de transición que condicionan la estabilidad y el desempeño del sistema político. Así, por ejemplo, podemos hablar de culturas localistas – subordinadas, o subordinadas – participativas, o localistas – participativas, según los distintos antecedentes y grados de desarrollo de cada sociedad, y en las cuales las tendencias a la estabilidad o los riesgos de desintegración son el resultado de procesos y equilibrios muy particulares. La cultura predominantemente localista con elementos participativos es característica de los países emergentes, en donde los sistemas políticos están siempre amenazados de desintegración. Otra combinación típica, particularmente común a las sociedades latinoamericanas contemporáneas, es la cultura subordinada – participativa, en donde un segmento social importante ha adquirido una orientación participativa ante los procesos políticos de entrada, mientras que el resto de la población continua en una actitud pasiva e indiferente frente a la estructura autoritaria del gobierno, generándose así un proceso de inestabilidad e ineficiencia del sistema político, que generalmente se traduce también en la adopción de actitudes de alienación y rechazo político por parte de los segmentos sociales más participativos.

En el análisis del modelo ideal de la cultura cívica de un sistema democrático también destacan una serie de elementos heterogéneos y complejos. Por ejemplo, si bien es cierto que la cultura cívica se basa en los valores y actitudes del individuo racional y participativo, también es un hecho que la democracia requiere, para poder funcionar adecuadamente, de cierta dosis de pasividad e indiferencia por parte de la ciudadanía. Aún en las sociedades más democráticas y estables, se produce lo que

¹³ Ibid., p.22.

Eckstein ha denominado “disparidades balanceadas”¹⁴. Por una parte, si no hay control ciudadano sobre el gobierno no puede haber democracia; por la otra, las elites gubernamentales requieren de cierto grado de pasividad e indiferencia ciudadana para operar eficientemente. Esta ambigüedad se resuelve porque los ciudadanos y la sociedad en general saben que existe un marco legal e institucional en el que se garantiza la participación activa de los individuos cuando estos la consideran necesaria, porque el ciudadano tiene la certeza de que su participación racional y activa es potencialmente una fuerza política efectiva, y eso asegura que las elites gobernantes sean sumamente sensibles a la potencial supervisión ciudadana. Existe por tanto el “mito democrático”, como una fuerza real, que corresponde a una fuerza política potencialmente efectiva, que permite al ciudadano mantenerse regularmente en la pasividad y la indiferencia, que permite a las elites gubernamentales operar eficientemente, pero que proyecta siempre su potencial fiscalizador y participativo¹⁵.

Esta misma combinación de elementos positivos y negativos en la cultura cívica de la democracia se registra cuando se consideran los componentes racionales y afectivos del comportamiento político de los ciudadanos. Para que una cultura política sea efectivamente democrática es necesaria una mezcla bien balanceada de elementos racionales y afectivos, pragmáticos y emocionales. Por ejemplo, toda cultura política democrática requiere de la generalización de actitudes de confianza y cooperación interpersonales, de un sentido de comunidad y de solidaridad sociales que generalmente están más allá del puro cálculo pragmático y racional. Esta plataforma general de confianza y solidaridad social es una condición necesaria para el buen funcionamiento de la democracia. Si una cultura política estuviese dominada por actitudes puramente racionales y pragmáticas, la cohesión general del sistema estaría en riesgo, la lealtad hacia el sistema sería muy frágil y las actitudes dominantes serían las del oportunismo y el cinismo. Una dosis importante de identificación afectiva es indispensable,

¹⁴ Citado por Almond G. y S. Verba, *Ibid.*, pp. 475-476.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 479-481.

identificación que se da sobre la base de la experiencia compartida de actitudes y valores que están más allá del cálculo racional y utilitario. Por el contrario, si en una cultura política predominan las actitudes afectivas, la participación política de los individuos es demasiado intensa. El proceso de identificación emocional conduciría seguramente a un sectarismo excesivo, con el riesgo consecuente de fragmentación e inestabilidad para el sistema en su conjunto. De nuevo, las actitudes de confianza y cooperación social desempeñan un papel esencial para superar estas tendencias negativas hacia la confrontación y el antagonismo partidario¹⁶.

Como se señaló al inicio de este capítulo, el axioma central de las teorías de la cultura política consiste en asumir la autonomía y la especificidad de los factores culturales. Almond y Verba procuran demostrar que existen factores culturales perdurables y distintivos que caracterizan a una sociedad, que tienen una dinámica propia e independiente, y que condicionan el desarrollo político de dicha sociedad. En este sentido, los niveles de confianza interpersonal, cooperación social y satisfacción personal, son elementos fundamentales para evaluar las posibilidades de una sociedad determinada para alcanzar una cultura cívica propiamente democrática. El seguimiento de diversas encuestas realizadas particularmente en el escenario europeo, muestra que estos niveles y los valores asociados a ellos son extraordinariamente perdurables y regulares, pudiendo así identificarse un conjunto de factores y patrones culturales que contribuyen a la consolidación de un sistema político estable y democrático. No puede establecerse una relación de tipo causal, pero sí puede asegurarse un condicionamiento y una inclinación favorable en la que ciertos valores y actitudes son favorables a la modernización política, mientras que otros claramente no lo son. Es indudable que el bienestar económico y la estabilidad política fortalecen los niveles de confianza, cooperación y satisfacción personal, pero también es un hecho que no siempre el desarrollo económico y social conduce a la democracia y la estabilidad políticas. La evidencia empírica comprueba que los niveles de

¹⁶ *Ibid.*, pp.31-32.

confianza y satisfacción en las distintas sociedades, sin embargo, son extraordinariamente constantes y perdurables. En el estado actual de la investigación empírica y el ejercicio de análisis comparativo, parece prudente asumir un modelo de “causalidad recíproca”, en el que los patrones culturales tienen una autonomía propia y una dinámica que puede influir las modalidades de la modernización económica y política. Ahora bien, conviene advertir también que si bien es posible determinar la identidad de una cultura política nacional o regional, esto no implica que se trate de una totalidad homogénea y atemporal. Cada cultura está compuesta a su vez por subculturas específicas, que pueden o no estar plenamente integradas y ser consistentes con las tendencias dominantes en el conjunto social. A su vez, toda cultura política está sometida al cambio y la evolución, bajo la influencia de su propia dinámica y de la de otros procesos sociales más amplios, como lo es el desarrollo económico y social, o los procesos de integración e institucionalización política. Una cultura política puede identificarse en términos nacionales o regionales, al mismo tiempo que conserva su pluralidad y su dinámica, de acuerdo a las condiciones históricas previas y a las exigencias del cambio y el desarrollo de otros órdenes de la vida social.

4.3 Procesos de aculturación

Otro tema importante es el de los procesos de aculturación e intercambio entre diferentes culturas políticas. En términos de su disposición y su respuesta frente a los cambios, las culturas políticas se clasifican en dos tipos: a) Consumatorias; y b) Instrumentales. Las primeras son aquellas cuya identificación y dinámica están asociadas al reconocimiento de valores trascendentales y, en ese sentido, predomina una concepción religiosa. Las segundas, por el contrario, son aquellas que tienen una disposición mucho más pragmática y se orientan al logro práctico de los fines que se proponen¹⁷. Los procesos de aculturación y modernización se

¹⁷ Huntington, S.P. y J.I. Domínguez, “Political development”, en Greenstein S. y N. Polsby, *Handbook of Political Science*, ob.cit., Vol. 3, pp. 20-26.

producen con mayor facilidad en las culturas instrumentales, más abiertas a la asimilación sincrética y continua de distintos valores y actitudes, normas y creencias, como es el caso de Japón. En las de tipo consumatorio, como China, la asimilación de nuevos elementos es mucho más difícil y suele generar confrontaciones, de modo que los cambios suelen ser abruptos y las combinaciones resultantes se caracterizan por su inestabilidad.

En lo que se refiere a las culturas donantes en un proceso de aculturación, también se distinguen dos tipos: a) Aglomerativas; y b) Asimilativas. Las primeras son aquellas que ejercen un riguroso tutelaje colonial, mediante la implantación de una estructura jerárquica y corporativa, en la que se preserva el orden existente, pero en una posición subordinada. Las segundas procuran la asimilación radical del orden previo, sea mediante su reconocimiento o mediante su negación total, asumiendo luego una política formalmente igualitaria¹⁸. Un claro contraste entre la colonización española y la inglesa. Un sistema de creencias y orientaciones, valores y símbolos políticos es el producto de una historia colectiva, y su cambio es generalmente muy lento. Esta es una de las premisas más extendidas en el análisis de la cultura política. Cuando una sociedad experimenta un proceso de modernización social, eventualmente enfrenta la necesidad de actualizar su estructura política. A su vez, para asegurar la estabilidad del sistema es indispensable el cambio de la cultura política. En el desarrollo de estos procesos, las secuencias y combinaciones pueden ser muy diferenciadas, según las condiciones de cada país. Puede suceder, por ejemplo, que los cambios socio económicos y los procesos de movilidad social induzcan una serie de cambios en la cultura política de la sociedad y que esto a su vez constituya un elemento dinámico en el cambio de la estructura política. Por lo general sucede lo contrario, es decir, que los riesgos de inestabilidad que acarrea la modernización económica se resuelven mediante el fortalecimiento de una estructura política autoritaria, que finca su viabilidad en la supervivencia de una cultura política subordinada, de

¹⁸ *Ibíd.*, p.26.

actitudes y valores tradicionales que inducen la pasividad y la indiferencia, de mentalidades y orientaciones políticas que legitiman el autoritarismo.

En todo caso, una de las conclusiones más evidentes se refiere al hecho de que para lograr el cambio de una cultura política generalmente se requiere de la concurrencia de distintas precondiciones y factores. Primero, resulta necesaria la configuración previa de un sentimiento ampliamente extendido de identidad nacional. Segundo, deberá haber un alto grado de confianza ciudadana en la capacidad de los grupos, partidos o asociaciones que encabezan el cambio. Y tercero, deberá existir también confianza en la capacidad ciudadana de participación para modificar la estructura de gobierno y sus formas de legitimación. A estos prerequisites habrán de sumarse dos factores centrales: a) un proceso sistemático y general de movilización política; y b) una ideología que aliente dicha movilización. El caso más notable de cambios acelerados y radicales de una cultura política es el de aquellos países que han experimentado revoluciones de tipo socialista, en donde en un ambiente de movilización política general, se exalta una ideología que promueve los valores del igualitarismo y la cooperación, el sacrificio y el trabajo, la obediencia y la incorruptibilidad¹⁹.

Cabe mencionar, por último, algunos aspectos relacionados con la génesis de la cultura cívica. En el caso de Occidente, esta cultura se desarrollo de manera gradual. No se consumó un desplazamiento de los patrones de orientación antiguos por los nuevos, sino que se operó una fusión entre ellos, generando una cultura política mixta en la que se combinan los patrones difusos de autoridad y los roles pasivos de tipo localista y subordinado, con patrones individualizados de participación racional y activa propios de la vida democrática. El problema de la modernización tardía es que los patrones de participación se imponen con demasiada rapidez, generando fricción y conflictos constantes, de manera que la inestabilidad y la fragmentación del sistema político aparecen como un riesgo considerable. En la actualidad, la concepción y la instrumentación de modelos de

¹⁹ Ibid., pp.30-32.

desarrollo exitosos dependerá cada vez más de una comprensión adecuada de estos fenómenos culturales, de la articulación y correspondencia entre las estrategias económicas y las condiciones culturales y políticas de cada sociedad. Esta comprensión será imprescindible para la inserción exitosa de cada país en el nuevo escenario de la economía global.

4.4 Capital social y desarrollo económico

Para realzar la importancia que tiene ese conjunto difuso de actitudes y valores que conforman una cultura política, conviene revisar el concepto de capital social. Se trata de un tema particularmente interesante porque proyecta los factores culturales en el terreno mismo de la organización económica. Desde sus orígenes, en los estudios comparativos de E.C. Banfield y R. Putnam acerca de los distintos grados de institucionalización de las regiones norte y sur de Italia, el concepto ha venido consolidando su importancia en los estudios sobre el desarrollo económico²⁰. El concepto se aplica tanto a nivel del comportamiento individual como al de grupos o comunidades, y está compuesto básicamente por los niveles de confianza y cooperación social, las normas de comportamiento cívico y reciprocidad, los grados de asociatividad y disposición para resolver conflictos²¹. El capital social está directamente relacionado con procesos tales como la eficiencia judicial, los niveles de corrupción, la calidad de la administración pública y el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Otras investigaciones han mostrado hasta qué punto existe una correlación directa entre la distribución del ingreso y el capital social; a mayor desigualdad, el capital tiende a erosionarse, arrojando un deterioro de los niveles de confianza, cooperación y reciprocidad sociales²². En

²⁰ Véase Banfield E.C., *The moral basis of a backward society*, Ed. Free Press, Glencoe, Ill., 1958; Putnam, R., "Explaining institutional success: the case of Italian regional government", en *American Political Science Review*, Vol. 77, pp. 55-74; Kliksberg B. y L Tomassini (Eds.), *Capital social y cultura*, Fondo de Cultura Económica- BID, Buenos Aires, 2000; Fukuyama, F. *Confianza*, Ed. Atlántida, Madrid, 1996; Coleman, J. *Foundations of social theory*, Harvard University Press, Mass., 1990.

²¹ Kliksberg, B., "El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo", en Kliksberg, B. y L Tomassini, *Capital social y cultura*, ob.cit., pp. 27-28.

²² *Ibid.*, pp. 30-31.

general, puede considerarse que el desarrollo de este campo de investigación ha conducido a una revaloración de los componentes culturales en el proceso de modernización, como elementos centrales que expresan el grado de cohesión social y las posibilidades de lograr un desarrollo económico y una institucionalización política exitosos.

El potencial de esta aproximación puede evaluarse cuando se plantea incluso una interpretación de la geografía económica mundial, basada en el análisis de las estructuras industriales y su relación con el capital social²³. Así, Alemania, Japón y los Estados Unidos tienen un denominador común: una estructura industrial basada en grandes corporaciones profesionalmente administradas. Por el contrario, Francia, Italia, Hong Kong, Taiwan y China, están dominadas por empresas más pequeñas, de propiedad y administración familiar. La base de esta diferenciación radica en una característica cultural clave: el capital social de que dispone cada una de estas sociedades. Este consiste básicamente en "el componente de capital humano que permite que los miembros de una sociedad confíen unos en otros y cooperen en la formación de nuevos grupos y asociaciones"²⁴. En otras palabras, el capital social se mide en términos de grados de confianza y cooperación, y consiste en un sentido de comunidad moral, en un conjunto no escrito de reglas o normas éticas que son la base de la confianza social. Este sentido de comunidad moral generalmente es el producto, no de una decisión consciente y racional de los individuos, sino de un conjunto de valores y actitudes, hábitos y tradiciones, que obedecen a múltiples factores, no todos ellos necesariamente racionales.

Se establece así una relación directa entre las formas espontáneas de sociabilidad y las estructuras económicas e industriales de cada país. Destacan tres formas de sociabilidad principales, según el predominio de tres instituciones sociales básicas: familia, las asociaciones voluntarias y el Estado. En un extremo está la familia, unidad social natural e inmediata; en el otro, el Estado como forma general y

²³ Fukuyama, F., "Capital social y economía global", en *Este País*, N° 59, Enero 1996, pp. 2.

²⁴ *Ibid.*, p. 2.

centralizada, y entre ambos, se encuentra el campo de las asociaciones voluntarias. Ahora bien, el argumento de las principales teorías del capital social es que el éxito de una sociedad se debe en última instancia a una correspondencia, a una congruencia, entre las formas de sociabilidad espontáneas de un pueblo y el modelo de desarrollo económico que asume, entre su capital social y su estructura de organización industrial. Esta correspondencia es, por supuesto, un proceso dinámico, en el que las formas de sociabilidad evolucionan y cambian: "El capital social, lo mismo que el capital económico, disminuye si no se renueva periódicamente"²⁵.

La tesis es un argumento abierto, porque no supone que todas las sociedades tengan necesariamente que tener grandes corporaciones para lograr su pleno desarrollo y tasas de crecimiento adecuadas. La explotación de las economías de escala y el uso intensivo de capital no son condiciones indispensables. Por el contrario, hay ramas industriales completas que pueden ser explotadas con mayor eficiencia y productividad por pequeñas empresas, con gran capacidad de innovación y flexibilidad, como en el caso de Italia. Las grandes corporaciones son necesarias cuando los procesos de manufactura son sumamente complejos y cuando se requieren extensas redes de comunicación. Cuando una sociedad requiere construir organizaciones económicas de gran escala y, sin embargo, carece del capital social adecuado, de los niveles de confianza necesarios, cuando le falta ese "arte de la asociación" que Tocqueville describió como un privilegio de la sociedad norteamericana, entonces dicha sociedad tiene dos opciones. Una consiste en usar al Estado como promotor del desarrollo económico. Otra, en promover la inversión externa directa y en asociación con capitales locales. En ambos casos hay múltiples riesgos. Existen muchos ejemplos históricos en los que el predominio prolongado de un Estado omnipresente y centralizador impidió el desarrollo de las asociaciones voluntarias e intermedias, fundamentales para el desarrollo civil y económico.

²⁵ *Ibid.*, p. 3.

Como puede verse, el análisis del capital social, la identificación de su dinámica y de los elementos que lo componen, puede tener una amplia proyección en el estudio de las formas de organización económicas y políticas. La coherencia entre el capital social y los modelos de desarrollo que una sociedad adopta es fundamental para lograr una economía eficiente y un sistema político eficaz. La consideración de los patrones de confianza y cooperación, como un elemento esencialmente cultural e histórico, tiene una importancia central en la definición de modelos de desarrollo. Para el caso de América Latina, sobra decir que esta aproximación cultural es básica. El estudio de la cultura política tiene un efecto positivo en la flexibilización de los esquemas de la sociología tradicional y de las versiones deterministas del análisis económico.

4.5 Sistema de valores y cultura empresarial

Durante las décadas de los sesenta y setenta, la investigación acerca de la cultura política tropezó con serias objeciones. En principio, la idea de identificar una cultura en términos nacionales resultaba objetable en la medida que se hacía abstracción de diferencias étnicas, de clase o de género, por mencionar las categorías más generales. Desde una perspectiva marxista, los valores y las orientaciones políticas debían considerarse desde la perspectiva de las relaciones de clase, desde el ángulo de las representaciones ideológicas y la falsa conciencia, construidas expresamente para lograr el ocultamiento del dominio y la explotación de una clase sobre otra. Desde la perspectiva de la economía neoclásica, la investigación de los fenómenos culturales también resultaba objetable; en la medida que la modernización depende fundamentalmente de variables económicas y del patrón de "elección racional" que los individuos adoptan en este proceso, el estudio de los factores culturales resultaba superfluo e innecesario. Así, ante estas objeciones y ante el hecho de que la investigación acerca de la culturas políticas nacionales o de masas se proponía el estudio de un objeto más bien difuso y difícil de precisar en términos empíricos, la teoría de la

cultura política optó por el camino del estudio de las orientaciones y valores de las elites, cuya identificación social y empírica resultaba mucho más factible. En consecuencia, es en este terreno donde se registran los algunos avances significativos del campo disciplinario en cuestión²⁶.

En el caso de América Latina, destaca la obra precursora de Lipset y Solari²⁷, quienes compilaron una excelente selección de ensayos en la que se realiza la descripción y el análisis de las tradiciones y valores que han formado la mentalidad de las clases empresariales y de otros sectores de las sociedades latinoamericanas. Entre los colaboradores de este volumen destacan F.H.Cardoso, R. E. Scott, I.L. Horowitz, A. Quijano y Darcy Ribeiro, entre otros. En términos metodológicos, se asume que son las condiciones estructurales de la economía las que hacen posible la emergencia de una sociedad moderna, pero también se subraya que son los valores, actitudes y patrones de conducta lo que hace posible su fortalecimiento sistemático. El sistema de valores de una sociedad, derivado de su particular experiencia histórica, institucionalizado en prácticas religiosas, estructuras familiares, tradiciones culturales, relaciones de clase y sistemas educativos, es uno de los factores más importantes en la definición del ritmo, la dirección y el contenido del cambio económico y social. Los valores modernos son aquellos que Parsons ha definido como *variables – modelo*, que se construyen por pares antagónicos: 1) Valoración del individuo por sus logros, habilidades y méritos personales, o por su adscripción social; 2) Aplicación de un patrón universal de evaluación, o preferencia por las particularidades familiares o psicológicas del individuo; 3) Valoración de la persona por sus condiciones específicas, o como miembro de la familia o colectividad; 4)

²⁶ Las investigaciones más influyentes en este terreno fueron las de D. Rustow, "Transition to democracy: toward a dynamic model", en *Comparative Politics*, N° 2, Abril, 1970, p.357, y R.A. Dahl, *Polyarchy: participation and opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971).

²⁷ Lipset S.M. y A. Solari (Eds.), *Elites in Latin America*, Oxford University Press, New York, 1967. Aquí se consignan particularmente los aportes de S. M. Lipset en su ensayo "Values, education and entrepreneurship", contenido en este volumen.

Consideración igualitaria de las personas, o trato diferenciado según la pertenencia o no a un grupo social determinado²⁸.

Para decirlo de una manera sintética y tajante, Lipset considera que cultura latinoamericana tiene una orientación valorativa antitética a la lógica del capitalismo. El modelo predominante es *particularístico y adscriptivo*, en el que se sobrevaloran las relaciones familiares y comunitarias, y se tiene un reconocimiento muy bajo del logro individual. El arraigo de valores preindustriales y anticapitalistas se debe fundamentalmente al prolongado dominio cultural de la aristocracia terrateniente y la iglesia católica. A lo largo de tres siglos de dominación colonial, las elites peninsulares hispano-portuguesas consideraron el trabajo manual y productivo como un mal necesario y una actividad despreciable. La experiencia estética y los valores espirituales predominaban sobre las preocupaciones materiales y utilitarias. La jerarquía social era rígida e inamovible. Los soldados y los curas estaban por encima de comerciantes y banqueros. La influencia del catolicismo era absoluta, con una franca inclinación a la intolerancia y el rechazo de los valores modernos. El latifundismo y la explotación semi servil de la mano de obra, la organización corporativa de los grupos sociales, y el ejercicio centralizado y autoritario del poder político impidieron el desarrollo de las asociaciones libres y la difusión de la conciencia de los derechos del individuo²⁹.

En esta visión se sintetiza el estereotipo de las culturas políticas latinoamericanas. Si bien es cierto que éste se ha utilizado de manera mecánica y simplista, la investigación de Lipset no deja de tener aciertos. A pesar de que, como se verá más adelante, la cultura política hispánica y latinoamericana no puede ser interpretada de manera tan esquemática y determinista, el estudio tuvo el mérito de abrir un campo específico de investigación que tendría un amplio desarrollo en la sociología latinoamericana. Siguiendo el argumento, uno de los requisitos fundamentales para el desarrollo económico es la formación de una elite

²⁸ Citado por Lipset, S.M., *Ibíd.*, p. 6.

²⁹ *Ibíd.*, pp. 8-10.

competente, comprometida con el proyecto de modernización. El análisis de la formación y las características de esta elite, de sus valores y conductas, es fundamental para determinar las posibilidades de crecimiento económico y estabilidad política de una sociedad. Para valorar correctamente el análisis, es necesario mencionar que esta investigación fue realizada en 1950. Cuando se analizan, por ejemplo, las actitudes de los empresarios latinoamericanos, aparece el perfil de una cultura en la que prevalecen los valores tradicionales. En América Latina se ha generado una especie de círculo vicioso, en el que la cultura y la mentalidad de las elites generan atraso económico e incertidumbre política, y éstas a su vez fortalecen las actitudes y valores anticapitalistas. Uno de los signos más visibles de la sobrevivencia de esta cultura premoderna son los sistemas educativos del subcontinente. La educación es uno de los instrumentos centrales en la modificación de los valores y actitudes, lo mismo que en la generación de una nueva estructura ocupacional. Existe un divorcio entre la escuela y la vida económica y social moderna. Los estudios humanísticos predominan sobre los de la ciencia y la ingeniería. Los esfuerzos por modificar esta tendencia han fracasado, dificultándose así la formación y reproducción de las elites indispensables para llevar a cabo el cambio. Los países latinoamericanos no han logrado combinar exitosamente los valores universales y modernos con las tradiciones de su propia cultura. Una de las características generales de las elites empresariales latinoamericanas es que en ellas predominan los individuos provenientes de grupos marginales, es decir, personas que son ajenas a la cultura tradicional dominante. En un contexto en el que prevalecen valores y actitudes anticapitalistas, es natural que en los grupos segregados - minorías étnicas o religiosas, e inmigrantes – surjan más fácilmente individuos dispuestos a asumir las iniciativas modernizadoras. Esto hace, sin embargo, que el impulso por el desarrollo económico sea débil y vulnerable. Las elites empresariales sufren del rechazo social, basado muchas veces en la manipulación política de estereotipos étnicos³⁰. Un contraste muy interesante produce la comparación con el caso más exitoso de modernización de un país no occidental: Japón. Es evidente aquí que el

³⁰ *Ibid.*, pp. 23-25.

cambio se ha producido no mediante el rechazo y la suplantación de los valores tradicionales, sino que por el contrario, ha sido necesaria su integración positiva y dinámica al interior de la nueva cultura moderna. Más que destrucción y sustitución, lo que tenemos es reconversión y asimilación. El papel desempeñado por las elites tradicionales es central en esto. Cuando el cambio es introducido por elementos distinguidos de la elite cultural dominante, como en el caso de la Restauración Menji de 1868, el proceso tiene mayores posibilidades de éxito y estabilidad. En lo que se refiere a los recursos políticos e ideológicos para la modernización, Lipset coincide con algunos de los señalamientos ya hechos por Gerschenkron. El nacionalismo y las ideas socialistas se han convertido en uno de los recursos más eficaces para impulsar el desarrollo económico y el cambio de valores culturales en los países latinoamericanos³¹.

4.6 La cultura política iberoamericana

A partir del estudio de la historia social y política de España y Portugal, así como de sus colonias americanas, se ha planteado una interpretación de la cultura latinoamericana en la que ésta aparece como una manifestación de un fenómeno más vasto: la cultura iberoamericana³². Identificada como una de las grandes vertientes del pensamiento occidental, tendría sus antecedentes en la particular relación que España y Portugal desarrollaron ante a las primeras manifestaciones de la modernidad en Europa, en los siglos XV y XVI. Frente a los grandes cambios que recorrían el resto del continente y empeñados en la recuperación de su propio territorio y en la defensa de sus posesiones imperiales, los países ibéricos se aislaron de manera extraordinaria, permaneciendo fieles a una visión

³¹ *Ibíd.*, pp. 35-37.

³² Véase Pike, F.B. y T. Stinch (Eds.), *The new corporatism: social-political structures in the Iberian world*, *ob.cit.*; Wiarda H.J. (Ed.), *Politics and social change in Latin America*, Ed. University of Massachusetts Press, Amherst, 1974; Veliz, C, *The centralist tradition of Latin America*, Princeton University Press, N.J., 1980; Morse, R.M., "The heritage of Latin America", en Hartz, L. (Ed.), *The founding of new societies*, *ob.cit.*, pp. 123-177; Morse, R.M., *El espejo de Próspero*, *ob.cit.*; Morse, R.M., *Resonancias del Nuevo mundo*, Ed. Vuelta, México, 1995.

profundamente conservadora de inspiración católica y monárquica, que contrastaba con las nuevas ideas de la incipiente sociedad moderna. Para mediados del siglo XVII, el mundo ibérico americano percibía ya con claridad el anacronismo de sus tradiciones políticas y su organización social. Las ideas fundamentales del contrato social, la separación Iglesia - Estado, la tolerancia religiosa, la libertad de comercio, los derechos del individuo y la vocación por el trabajo resultaban incompatibles con el sistema monárquico y la teología católica. Paulatinamente, el mundo ibérico se convirtió en consumidor pasivo de la producción intelectual del mundo anglosajón, que atravesaba por una etapa de gran dinamismo e innovación. Octavio Paz lo ha formulado con precisión: "En el momento en que Europa se abre a la crítica filosófica, científica y política que prepara el mundo moderno, España se cierra y encierra a sus mejores espíritus en las jaulas conceptuales de la neo-escolástica..... Contradicción estética, intelectual y religiosa: los principios que habían fundado la Nueva España –el doble universalismo de la contra-reforma católica y la monarquía española-- se habían convertido en obstáculos que la ahogaban"³³. Durante el siglo XVIII, la tensión entre los ideales de la Ilustración y la Revolución Francesa y los principios de la filosofía neo-escolástica no hizo sino incrementarse. La Ilustración española tuvo que ser rigurosamente selectiva y ecléctica. Aunque los principios doctrinales se erosionaron poco a poco, la situación social y política se mantuvo bajo control. La sobrevivencia y la ubicuidad de las instituciones serviles o cuasi serviles, la resistencia sistemática a la libertad comercial y la implantación de rigurosas políticas de inmigración, el control religioso y político sobre una sociedad cerrada hicieron imposible la penetración y el avance de la modernización liberal y capitalista.

Otra interpretación de la cultura política latinoamericana y su secular disposición autoritaria es aquella que identifica al centralismo burocrático como la tradición dominante en la historia política de la región³⁴. En la configuración del

³³ Paz, O., *El ogro filantrópico*, Ed. Joaquín Motriz, México, 1979, pp. 44-45.

³⁴ Veliz, C., *The centralist tradition of Latin America*, ob.cit.

particular "estilo de conducta política" de América Latina convergen cuatro factores o procesos históricos que son determinantes: 1) la ausencia de una etapa propiamente feudal; 2) la ausencia de la libertad religiosa y el predominio absoluto de la religión católica; 3) la ausencia de un proceso similar a la revolución industrial europea; y 4) la ausencia de los fenómenos sociales, políticos e ideológicos asociados a la Revolución Francesa, que transformaron a Europa durante el siglo XIX. Si bien es cierto que luego de su independencia, los países latinoamericanos empiezan a recibir los efectos de la modernidad, en ellos estas manifestaciones se ven transformadas por una tradición que tiene un origen pre-industrial: la racionalización burocrática del centralismo colonial ibérico, que dominó el escenario político de América Latina por más de dos siglos antes de la llegada de las revoluciones modernas³⁵.

Es importante distinguir entre *patrimonialismo*, forma de autoridad tradicional identificada por Weber, y *centralismo*, que debe considerarse como un tipo de dominación racional y moderna, basado en la implantación de un sistema burocrático. El Estado renacentista que fue la corona castellana diseñó cuidadosamente una enorme estructura burocrática, fundamentalmente civil y legalista, mediante la que ejerció rigurosamente su poder por más de tres siglos sobre sus vastos dominios coloniales. Así como los puritanos británicos hicieron de sus colonias americanas la tabula rasa que requerían para proyectar una de las utopías modernas más poderosas, el poder imperial de Castilla desarrolló, sin mayor impedimento, una eficiente forma centralizada de gobierno, con una burocracia bien organizada, una relación estrecha con la iglesia católica, y un sistema legal extraordinariamente complejo que se adaptaba con facilidad a las condiciones de sus diversas colonias. La España renacentista del siglo XVI *inventó* sus colonias americanas, explayando su poder sin tropezar con los obstáculos de una sociedad feudal como la europea, siempre resistente al poder monárquico. En la historia y la cultura política latinoamericanas, esta forma de gobierno se convirtió en una tradición esencial y dominante, que se identificaba

³⁵ *Ibíd.*, pp.3-4.

con el ejercicio centralista y autoritario del poder, y que resultaba completamente ajena a la visión liberal democrática que traerían los tiempos modernos³⁶.

Luego de las guerras de independencia, en casi todos los países latinoamericanos se produce lo que Veliz denomina la "pausa liberal". La influencia creciente del liberalismo europeo en el comercio y la política hicieron inevitable el triunfo del modelo republicano y democrático. Sin embargo, bajo la fachada de este liberalismo declarativo y formal, poco a poco se impuso el regreso del centralismo tradicional, profundamente arraigado en las instituciones y las prácticas políticas. Las guerras de independencia y sus resultados representan un momento constitutivo de la cultura política moderna de América Latina. Se trata, como lo señala Paz para el caso mexicano, de una experiencia traumática: "La sociedad independiente mexicana rompió deliberadamente con Nueva España y adoptó como fundamentos principios ajenos y antagónicos: el liberalismo democrático de los franceses y los ingleses. (...) Entre la ideología republicana y el mundo católico del virreinato mexicano, mosaico de sobrevivencias precolombinas y formas barrocas, hubo una ruptura: México negó su pasado. (.....) Desde el siglo XVI nuestra historia, fragmento de la de España, había sido una apasionada negación de la modernidad naciente....El ingreso a la modernidad exigía un sacrificio: el de nosotros mismos"³⁷.

Este viraje, que se consuma plenamente a mediados del siglo XIX con el triunfo político de los partidos liberales, genera una serie de fracturas y ambigüedades originarias que marcarán el carácter de la cultura política latinoamericana. En primer lugar, la incongruencia inevitable y patente entre la ley y la realidad. Un elemento de simulación penetra todo el discurso político. Mientras se habla del carácter republicano de las instituciones, la separación entre los poderes y la legitimidad democrática, en la realidad predominan abiertamente las prácticas del centralismo tradicional, un presidencialismo omnipotente con

³⁶ *Ibid.*, pp. 7-8.

³⁷ Paz, O., *El ogro filantrópico*, ob.cit., pp. 45 y 57.

resabios patrimoniales y una cultura autoritaria profundamente arraigada. La adopción del modelo liberal produce fisuras muy importantes. Primero, la cultura política se vuelve elitista y dual. El pensamiento político de las elites aparece como ideario de la utopía, incapaz de convertirse en una auténtica ideología hegemónica, de transformar las instituciones y las prácticas políticas conforme lo exigía el marco jurídico asumido. El liberalismo modernizó lo económico, en buena medida por la determinación de las burguesías nacionales por integrarse a la economía internacional. En lo social, el tejido de instituciones cuasi serviles, las organizaciones corporativas y la influencia omnipresente de la Iglesia, no permitieron la extensión de las ideas liberales. En lo político, la fachada republicana y democrática ocultaba las prácticas clientelares y patrimonialistas del poder político, el caudillismo militar y el presidencialismo autoritario, la sobrevivencia de una cultura política popular profundamente tradicional y localista, en la que los símbolos y las prácticas religiosas predominaban sobre los sentimientos de identidad nacional y las formas de integración política moderna. A la aguda pugna entre liberales y conservadores siguió, luego del triunfo político de los primeros, el conflicto con la Iglesia, que se resolvió en muy distintas modalidades, bien por la confrontación y la desamortización de los bienes eclesiásticos, o bien por la secularización paulatina de las relaciones económicas y políticas, y la instauración de un nuevo *modus vivendi* entre Estado e iglesia.

Mientras que en Europa la integración de las ideas liberales y democráticas fue el resultado de un largo proceso de interacción social e ideológica, en América Latina esta asimilación no fue posible. Las doctrinas liberales y las ideas democráticas se asimilaron por separado y de manera intermitente, sin integrarse verdaderamente. El liberalismo fue el elemento más ajeno y problemático. Enfrentaba una estructura política real dominada por el centralismo y el ejercicio patrimonial y clientelar de la autoridad, carente de instituciones y prácticas republicanas; una cultura política doblemente fracturada, en la que las elites políticas no sólo se polarizaban entre sí, sino que también quedaban segregadas del resto de la sociedad, ajena a la participación democrática y a la experiencia

ciudadana de la libertad del individuo. Como una ideología sin verdadero arraigo social, el liberalismo se convirtió en un mero discurso para las elites y en una fórmula de legitimación de la integración y subordinación de la economía local a las exigencias internacionales³⁸.

Esta combinación inusitada de liberalismo elitista, rousseaunianismo inconsistente y autoritarismo tradicional no podía generar nada estable³⁹. En la primera etapa de su vida independiente, los países latinoamericanos se vieron amenazados por la desintegración, incapaces de controlar los levantamientos populares, las revueltas militares y la acción disolvente de los caudillos y las guerras intestinas. No fue sino hasta bien entrada la segunda mitad del siglo, a partir de 1870, que pudo verse el surgimiento de una serie de regímenes estables que, sin desechar por completo las ideas liberales, predicaban curiosas fórmulas de un "autoritarismo instrumental" o de una "dictadura honesta", para legitimar un ejercicio abiertamente dictatorial del poder. Los regímenes de Rosas en Argentina, Portales en Chile y Díaz en México fueron ejemplo de la nueva "filosofía positiva", abiertamente inclinada por el autoritarismo y contraria a los principios liberales clásicos, que se extendió en América Latina y que representó una auténtica transfiguración del liberalismo latinoamericano⁴⁰.

En esta etapa positivista, bajo la influencia de autores como Gobineau, Le Bon y Taine, que destacaron los factores raciales como elemento central en la nueva teoría evolucionista de la sociedad, autores latinoamericanos como Carlos Bunge, Alcides Arguedas, Francisco García Calderón, entre otros, formularon una visión profundamente auto denigrante de la población latinoamericana y del pobre destino que se imponía al subcontinente, racialmente incapaz de alcanzar los beneficios del progreso y la modernidad. Como reacción a esta visión pesimista, que predominaba a finales de siglo, es que puede entenderse el surgimiento de

³⁸ Hale, Ch. A., "Political and social ideas: 1870-1930", Mimeo, Junio 1981 (Ensayo elaborado para formar parte de *The Cambridge History of Latin America*, Vol. III, Parte I.)

³⁹ Morse, R.M., *El espejo de Próspero*, ob.cit., pp. 112-123.

⁴⁰ Hale, Ch.A., "Political and social ideas: 1870-1930", ob.cit., pp.24-40.

ese “nuevo idealismo” que se expresó en la obra José Enrique Rodó. *Ariel* constituye una reivindicación de los valores humanísticos de la cultura latinoamericana, lo mismo que una condena del materialismo y la mediocridad democrática de los Estados Unidos⁴¹.

El tema central de este primer manifiesto latinoamericanista, reflejando el pensamiento francés del siglo XIX, radica en la conciliación entre las exigencias de la ciencia y la sociedad industrial, que producen hombres fracturados y deformados, y la necesidad de preservar la integridad originaria del espíritu humano, esencial para el ejercicio de la libertad y la razón. Sin embargo, además de condenar el envilecimiento espiritual del utilitarismo norteamericano, en el terreno de la teoría política, asocia esta deformación a la difusión de las ideas democráticas. Desde una visión acentuadamente elitista de una “alta dirección moral” de la sociedad, Rodó considera a la democracia como una degeneración que impone la cantidad sobre la sabiduría y la calidad, que puede conducir a la peor de las tiranías y que genera un individualismo mediocre. Se rechaza la “conquista moral” que Norteamérica parece ejercer sobre América Latina, la mediocre honestidad y la utilidad de la prudencia predicada por Benjamin Franklin, si bien reconoce su “espíritu de asociación”, su “libertad puritana” y su “eficacia admirable”⁴². De igual modo, en defensa de los grandes hombres en la historia, de la superioridad de la aristocracia ilustrada, de una visión jerárquica y autoritaria del orden social, se condenan las ideas democráticas, que Rodó asocia a la decadencia moral del individualismo y el utilitarismo⁴³.

Este apretado repaso de algunas de las principales interpretaciones de la cultura política de América Latina es pertinente para darle una dimensión histórica al tema de su modernización. Ya se ha subrayado, en el punto inicial de este

⁴¹ Hale, Ch.A., “Political and social ideas: 1870-1930”, ob.cit. pp. 42-48.

⁴² Rodó, J.E., *Ariel*, Ed. Porrúa, México, 1997, p. 33.

⁴³ *Ibíd.*, pp. 22-27; véase también Hale, Ch.A., “Political and social ideas: 1870-1930”, ob.cit., pp. 63-66; para una crítica de los argumentos del Rodó y el “arielismo”, así como de sus implicaciones en la formación de la mentalidad de las elites empresariales latinoamericanas, véase Lipset, S.M., “Values, education and entrepreneurship”, ob.cit., p.8.

capítulo, la importancia que ha venido cobrando el estudio de la cultura política. Ante el predominio de las interpretaciones sociológicas y económicas, tanto de derecha como de izquierda, la incorporación de esta dimensión cultural es importante. El entendimiento de la historia de la cultura, la evolución de tradiciones, actitudes y valores, símbolos e imágenes colectivos, el análisis de la psicología de los individuos y los grupos, representan herramientas conceptuales y metodológicas cada vez más relevantes. El establecimiento de una tipología de las culturas políticas, el análisis de su dinámica y de los procesos de influencia y transformación entre ellas, son temas de relevancia para la historia política en general. Del mismo modo, si bien de manera breve, se ha procurado identificar la herencia histórica de la cultura política Latinoamericana. Aun en la diversidad de los países y regiones que componen el área, existen elementos comunes que han permitido el desarrollo de estudios generales. El trasfondo de la herencia colonial, su particular manera de relacionarse con la modernidad emergente, las condiciones étnicas y demográficas, las tradiciones religiosas, políticas e ideológicas que arraigaron originalmente en la región, constituyen elementos básicos para entender las inconsistencias y tropiezos del liberalismo latinoamericano, que a pesar de todo, se convirtió en la ideología dominante desde la segunda mitad del siglo XIX. La historia política de América Latina en el siglo XX y hasta la fecha, no puede entenderse si no se considera este contexto histórico más amplio.

Las condiciones de la población y las culturas prehispánicas, las modalidades económicas de la Colonia, las condiciones geográficas, las formas de la catequización, la configuración de las clases sociales, todos constituyen elementos esenciales para caracterizar cada uno de los países del área. Sin embargo, por la comunidad que impuso la colonización ibérica, por esa herencia común de lenguaje, religión, cultura e instituciones, puede hablarse de una cultura política latinoamericana. Ésta no puede entenderse, sin embargo, como una entidad monolítica y atemporal, como un destino fatal, asociado a elementos étnicos y religiosos. Este es un punto básico en la caracterización de las teorías

culturales del desarrollo. En la mayoría de estas interpretaciones predomina una visión determinista, una idea en la que los elementos culturales constituyen algo constante e inalterable. Este determinismo ha suscitado múltiples objeciones y debates. La herencia cultural ibérica aparece como algo inamovible, ajena a las tradiciones liberales y democráticas, que condena a América Latina a una incapacidad congénita para lograr la legitimidad y la estabilidad democráticas. Esta visión en realidad revela un etnocentrismo parroquial, y constituye a la vez un acto de discriminación y un empobrecimiento notorio de la investigación social. Afortunadamente, sin embargo, las nuevas contribuciones en esta materia han logrado definir a la cultura política es un elemento dinámico y cambiante⁴⁴. El hecho de que los procesos culturales tengan una dinámica propia y elementos más o menos perdurables, cuyo cambio no siempre obedece o está sincronizado con los cambios económicos y sociales, no implica que exista una esencia cultural inmutable. La visión determinista de la cultura se impone en la misma medida que el estudio sistemático de su dinámica se ha descuidado. No existen aún investigaciones suficientes acerca de los factores que influyen en el cambio y desarrollo de una cultura política. Se han estudiado las orientaciones y valores de las elites políticas y empresariales, y se ha subrayado la influencia extraordinaria que pueden tener en la evolución de una cultura nacional. Sin embargo, no se ha dilucidado suficientemente cuál es la influencia de la ideas de un líder carismático, no se ha precisado suficientemente cómo se articulan a la cultura de la sociedad en su conjunto, y hasta que punto producen cambios o sólo reflejan los valores dominantes. No se han estudiado suficientemente el impacto de los movimientos sociales y las revoluciones, y hasta qué punto y cuándo se han dado transformaciones súbitas de los valores y disposiciones de toda una comunidad nacional. Tampoco se ha investigado la influencia de las ideologías políticas, que por lo general acompañan a las movilizaciones sociales y las luchas revolucionarias. Las revoluciones sociales generalmente producen procesos de integración e identidad nacionales que tienen un impacto profundo en la cultura

⁴⁴ Una compilación representativa de los estudios más recientes es la que presenta Diamond, L. (Ed.), *Political culture and democracy in developing countries*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1997.

política de un pueblo, que pueden modificar de manera significativa los valores y orientaciones de individuos y grupos sociales, en el corto y mediano plazos. Uno de los casos que con mayor frecuencia ejemplifica este tipo de cambios es el de las luchas por la independencia de la India y el de la influencia de las ideas y valores de Gandhi. En otro sentido, también han destacado las revoluciones socialistas y las distintas manifestaciones del fascismo y el totalitarismo. En tiempos más recientes, casos cuya investigación es también relevante son las revoluciones de tipo religioso, como en los casos de Irán y Afganistán. Otro campo de investigación muy amplio es el del derrumbe del bloque socialista soviético y la democratización de los países de Europa Oriental. Así, es obvio que el estudio de los procesos de cambio cultural tiene aún múltiples limitaciones e insuficiencias. En una interpretación reciente, se plantea la metáfora de la cultura política como sedimentación geológica, donde existen elementos fosilizados que difícilmente cambian, particularmente aquellos asociados a elementos étnicos, religiosos y nacionales, pero en donde también se combinan otros componentes más volátiles, produciendo una dinámica variada y compleja. Esta sedimentación se reestructura constantemente, es una superposición continua de elementos que se transforman y cuya estructuración y sentido cambian, como todo proceso histórico y social⁴⁵.

La necesidad de superar el estereotipo determinista conduce a la exigencia de replantear también las relaciones entre cultura y estructura políticas, entre mentalidades e instituciones. En términos generales, no hay duda de que la cultura política desempeña un papel crucial como enlace entre el desarrollo económico y la modernización política. Más aún, se ha demostrado la existencia de una correlación positiva entre ciertos valores y disposiciones culturales, el desarrollo económico y la estabilidad democrática⁴⁶. Cuando los valores y las orientaciones de una sociedad son predominantemente favorables, sin duda es

⁴⁵ Diamond, L., "Causas y efectos", en Diamond, L. (Ed.), *Political culture and democracy in developing countries*, ob.cit. p. 412.

⁴⁶ Inglehart, R. "The renaissance of political culture", ob.cit., p. 1209; en este ensayo, Inglehart demuestra la correlación que existe entre desarrollo económico, estabilidad democrática y la generalización de tres valores o actitudes centrales: a) alto nivel de satisfacción personal; b) Alto grado de confianza interpersonal; y c) Rechazo de movimientos extremistas.

más probable que el desarrollo socio económico conduzca al establecimiento de instituciones democráticas. También es obvio que la cultura política no puede operar como causa eficiente de la institucionalización política; no obstante, en el proceso de lograrla, las condiciones culturales de la sociedad pueden desempeñar un papel significativo, favoreciendo u obstaculizando el desarrollo de las instituciones políticas. En otras palabras, en condiciones de déficit institucional, los valores y las orientaciones no pueden preceder y ser causa de un sistema democrático; sin embargo, la consideración de las condiciones y factores culturales es fundamental para avanzar y fortalecer la democracia. Las disposiciones culturales de grupos e individuos, de masas y elites, constituyen variables independientes, que intervienen de manera significativa en la evolución de los regímenes y las estructuras políticas. En los procesos de cambio, tanto en la consolidación de un sistema democrático como en su erosión y deterioro, los factores culturales tienen una influencia considerable y específica. Como se ha procurado mostrar en este capítulo, la cultura política tiene un importante papel en el surgimiento, el desempeño y la viabilidad de un régimen democrático. La heterogeneidad y complejidad de los procesos culturales no impiden su identificación precisa como variables independientes y significativas en todo proceso de institucionalización política.

En lo que se refiere a América Latina, es importante subrayar que pocas regiones han estado tan abiertas y por tanto tiempo a la influencia de otras culturas y civilizaciones; su prolongada integración a la economía mundial, su experiencia colonial, su atropellada adopción de las ideas liberales, todos son elementos que apuntan a una cultura abierta, en constante proceso de modificación y cambio. Su descripción como algo cerrado y renuente al cambio es errónea. A lo largo de su historia, se registran claramente procesos de acumulación de experiencia institucional y de aprendizaje social. Los procesos de socialización institucional se han modificado paulatina y considerablemente, además de que se registra la influencia innovadora de los movimientos sociales, los líderes y las elites políticas, lo mismo que la influencia creciente de los medios

de comunicación masiva. Sin duda, las condiciones de un desarrollo dependiente y tardío han hecho inevitables la heterogeneidad y la exclusión sociales, la fragilidad de las instituciones políticas y la incidencia del autoritarismo, pero esto no implica que los principios y las prácticas de la legitimidad democrática sean históricamente ajenas e inaccesibles para la región.

A partir de esta caracterización general y de la consideración de los aspectos distintivos de cada país, pueden entenderse las orientaciones dominantes, la influencia de una cultura política de tipo localista y subordinada en las primeras etapas de la historia independiente de la región. Con el avance de la modernización económica, a pesar de la ancestral heterogeneidad étnica y cultural, actualmente se ha impuesto una cultura cívica fundamentalmente moderna, con una orientación pluralista abierta y participativa. No puede subestimarse la heterogeneidad y la desigualdad profunda. Los valores propios de la cultura democrática son aún débiles, y sobreviven múltiples elementos de una cultura de tipo subordinada, producto del prolongado autoritarismo y el atraso educativo. En términos de su disposición al cambio y a la incorporación de nuevos elementos, sin embargo, también parece evidente que la mayoría de los países de la región se han ido moviendo hacia culturas predominantemente instrumentales y asimilativas.

Como se ha visto antes, la modernización económica produce generalmente fenómenos de inestabilidad social y política; cuando los conflictos no pueden canalizarse propiamente a través de la estructura institucional, se producen regresiones que conducen a la inestabilidad, el autoritarismo y al resurgimiento de una cultura en la que predominan la pasividad y la desconfianza. No obstante, en el curso de los últimos veinticinco años, se ha logrado la ampliación y fortalecimiento de las instituciones democráticas en casi toda la región. Si bien los avatares de un desarrollo económico dependiente representan un riesgo constante, parecería que se ha alcanzado el punto en que las instituciones y las prácticas democráticas permiten generar un círculo virtuoso, de

modo que las actitudes y valores de la ciudadanía reafirman el marco institucional. Las modalidades de la democracia son múltiples y diversas; por ello, para identificar los riesgos e impulsar una modernización política sólida, para lograr una reforma consistente de las instituciones y las formas de participación, es indispensable, como aquí se ha procurado mostrar, un entendimiento más riguroso de las condiciones y la dinámica de los factores culturales. Las sociedades latinoamericanas se encuentran ante el reto de diseñar e instrumentar un modelo democrático propio. En este sentido, como se verá en el capítulo siguiente, la democracia es un sistema abierto y diverso; muchos de los valores y orientaciones de la cultura política latinoamericana han representado quizás un obstáculo para la modernización; sin embargo, muchos otros representan un capital social que favorece y enriquece las prácticas democráticas, que distingue y fortalece la experiencia democrática de la región. Esta democracia debe responder a las condiciones específicas de su desarrollo y su capital social. Para ello es necesario superar las fórmulas dogmáticas y los planteamientos extremistas, para lograr el convencimiento generalizado de que la mejor manera de dirimir los conflictos es el fortalecimiento de las instituciones políticas y de los valores de la tolerancia, la diversidad y la participación ciudadana.

CAPÍTULO V

DEMOCRACIA Y DESARROLLO POLÍTICO

5.1 El ascenso de la democracia

En el escenario mundial, el siglo XX puede considerarse como el siglo de la democracia. Ésta se ha convertido en la forma de gobierno predominante y con mayor legitimidad. Su expansión es tan inequívoca como la multiplicación de los Estados independientes y los nacionalismos en el curso de los últimos cien años. En 1900 la forma de gobierno más común era la monarquía absoluta. El 36% de la población adulta del mundo vivía bajo este sistema. Otro 30% radicaba en territorios o dependencias coloniales. Un 18 % había adoptado el régimen de la monarquía constitucional. Y tan sólo un 12% había logrado establecer formas restringidas de democracia electoral. Ningún país había alcanzado propiamente una democracia basada en el sufragio universal. La exclusión de las mujeres y de minorías étnicas o culturales eran rasgos comunes a los 25 países que podían considerarse entonces como democracias restringidas¹.

Si se adopta una definición mínima de la democracia como "forma de Estado con un gobierno representativo electo por un electorado consistente en la totalidad de la población adulta, cuyo voto cuenta igualmente y que puede votar por cualquier opción sin ser intimidado por el aparato estatal"², resulta sorprendente encontrar el reducido número de países que calificaban, a mediados de siglo, y lo reciente que ha sido el cumplimiento de estas condiciones mínimas en los países más avanzados. Por ejemplo, Estados Unidos y Suiza. El primero no deja de ser una democracia restringida sino hasta 1970, con el establecimiento de los derechos civiles de la población negra; Suiza, por su parte, no reconoce el voto de las mujeres

¹ Freedom House, *Democracy's Century*, Ed. Freedom House, Washington D.C., 1999, pp. 1-4.

² Therborn, G., "Dominación del capital y aparición de la democracia", en *Cuadernos políticos*, N° 23, Enero-marzo 1980, México, p. 16.

sino hasta 1971. Otros casos notorios, en cuanto al establecimiento pleno del sufragio efectivo y universal, son Bélgica (1948), Francia e Italia (1946), el Reino Unido (1928) y Suecia, Alemania, Austria y Holanda, en 1918-1919³.

Para 1950, con la derrota del nazismo y la reconstrucción de Europa y Japón, se ha producido un avance importante. Se identifican 22 países como propiamente democráticos, y en ellos habita el 31% de la población adulta mundial. Otros 21 Estados, con 11.9% de la población, podían considerarse como democracias restringidas. La tendencia, sin embargo, es todavía incipiente. Si bien la población de las colonias y protectorados se había reducido sustancialmente, pasando del 31.8% a 13.4% en 50 años, el surgimiento de los regímenes comunistas en Europa del Este y China determinó que un 34% de la población estuviera sometida a regímenes de tipo totalitario. Las grandes monarquías imperiales, en todas sus modalidades, se derrumbaron en un breve lapso. Mientras que en 1900, la población bajo este tipo de regímenes alcanzaba el 56%, en 1950 cayó hasta apenas un 4%. De este desmoronamiento surgieron 112 Estados nacionales independientes⁴.

Al finalizar el siglo XX, tenemos que de los 192 Estados soberanos existentes, 119 son democracias electorales y en ellos habita el 58.2% de la población adulta mundial. Esto representa una mayoría notable y una tendencia muy clara. Otros 16 países pueden considerarse democracias restringidas y en ellos habita otro 5%. En la década de los ochenta se registra el derrumbe de los regímenes comunistas de Europa del Este y otras regiones del mundo, con lo que la población que vive bajo este tipo de sistemas se ha reducido a tan sólo a un 2.4%. Entre los regímenes no democráticos hoy en día predomina el autoritarismo. En 40 países se registra esta forma de gobierno, constituida por sistemas de un solo partido y/o por dictaduras militares, que tienen un desempeño muy pobre en

³ Ibid., p. 20.

⁴ *Democracy's Century*, ob.cit. p. 3.

materia de derechos humanos y libertades civiles, y en los que habita un 33.3% de la población⁵.

Si se adopta una definición más estricta de democracia, que comprende la vigencia plena del estado de derecho, el respeto a los derechos humanos y un clima de amplias libertades para el individuo y las organizaciones sociales, los países que disfrutaban de esta condición se reducen a 85 y en ellos habita sólo el 38% de la población. En el resto de los 34 países, que antes se consideraron como democráticos, sólo se verifica un sistema de competencia política real y un conjunto de procedimientos electorales basado en el sufragio libre y universal. Esto quiere decir que si bien son formalmente democráticos, aún registran problemas graves en cuanto a la vigencia del estado de derecho⁶.

A pesar de ello, es notable que en los últimos 20 años se ha registrado una notable expansión de la democracia en el mundo. Aunque muchos de los países que han accedido recientemente a esta forma de gobierno son todavía políticamente frágiles, es indudable que los valores de la democracia tienen una posición hegemónica en el debate ideológico y político, y predominan en casi todas las regiones del mundo, sin importar cultura o religión. Aun en los países islámicos se registra esta tendencia, a pesar de los fenómenos regresivos que se han dado en Irán o Afganistán, y de la resistencia de algunos países árabes. El sufragio universal, el sistema de partidos, el reconocimiento de las minorías étnicas y culturales, la igualdad de todas las personas ante la ley, el respeto a los derechos humanos y a la libertad del individuo, las elecciones libres y competitivas, son los valores y procedimientos básicos de la democracia que generan un consenso amplio y constituyen la fuente más reconocida de legitimidad para el poder político.

⁵ Ibid., p.7.

⁶ Ibid., p.23.

De hecho, desde mediados de la década de los setenta, se inicia un proceso de ampliación y fortalecimiento de la democracia que se ha definido como una “tercera ola” de su expansión. Su prestigio como la forma universal y legítima de gobierno, asociada a la modernización económica, crece considerablemente a partir de entonces. Se trata de un proceso que se inicia en Portugal, España y Grecia, que alcanza luego a América Latina, lo mismo que a Europa Oriental, China, Birmania o Filipinas. Se trata un esquema de explicación histórica acerca del desarrollo de la democracia en el mundo moderno. La democracia, entendida como un conjunto de procedimientos que garantiza la realización de elecciones libres en las que los ciudadanos seleccionan periódicamente sus gobernantes mediante el voto universal, se ha extendido en tres grandes impulsos⁷.

El primer avance habría tenido lugar en 1828 y 1926. Sus raíces se hunden en las revoluciones norteamericana y francesa, y su desarrollo se extiende a lo largo de cien años. Durante este largo periodo, aproximadamente 30 países lograron establecer instituciones nacionales mínimamente democráticas. Las causas principales de este proceso de democratización serían, primero, el amplio desarrollo económico asociado a la revolución industrial; segundo, la confluencia de circunstancias sociales y políticas muy favorables en los países colonizados por los ingleses; y tercero, el triunfo de los aliados en la Primera Guerra Mundial, que determinó la caída de los grandes imperios continentales. Sin embargo, a este primer avance le ha seguido un fuerte movimiento regresivo. Éste tuvo lugar entre 1922 y 1942, de la marcha sobre Roma de Mussolini a la muerte de República Española y a la expansión del fascismo en buena parte de Europa. En estos veinte años, 22 países sufrieron la implantación de diferentes tipos de regímenes autoritarios⁸.

La segunda ola de democratización es breve y se extiende de 1943 a 1962. Sus causas fueron fundamentalmente la victoria militar de las democracias

⁷ Huntington, S.P., *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Ed Paidós, Buenos Aires, 1994, p.26.

⁸ *Ibid.*, pp. 27-29.

occidentales en la Segunda Guerra Mundial y el proceso de descolonización que cobró nuevo impulso, además del efecto de demostración que estos hechos tuvieron. Un total aproximado de 25 países adoptaron el régimen democrático en este lapso. La contra-ola subsecuente se produjo entre 1958 y 1975. "Entre 1960 y 1970 el movimiento mundial que se apartó de la democracia fue impresionante. En 1962, trece gobiernos eran producto de golpes de Estado en todo el mundo; en 1975, lo eran treinta y ocho. Este viraje fue particularmente brusco y visible en América Latina. En 1960, nueve de los diez países sudamericanos de origen español tenían gobiernos elegidos democráticamente; en 1973, solamente dos, Colombia y Venezuela, los tenían". Del golpe militar de Perú en 1962 a los golpes en Uruguay y Chile en 1973, una ola de autoritarismo barrió el subcontinente latinoamericano, generando incluso una nueva modalidad de dictadura militar, a la que ya se ha hecho referencia, el Estado Burocrático Autoritario (EBA)⁹.

Pero el impulso democrático vuelve a surgir, en una tercera ola, a partir de 1974. En los quince años que siguieron, aproximadamente 30 países reemplazaron regímenes autoritarios por sistemas democráticos, a lo largo de Europa, Asia y América Latina. El primer escenario de esta ola fueron los países de Europa Meridional, con la caída de las dictaduras en Portugal, España y Grecia. Luego, en la década de los ochenta, se manifestó con fuerza en América Latina, particularmente en Ecuador, Bolivia, Argentina, Uruguay, Honduras, El Salvador, Guatemala, Chile y Haití. Mientras que en 1974, nueve de los diez países sudamericanos tenían gobiernos no democráticos, en 1990 la proporción se invirtió radicalmente: nueve tenían gobiernos democráticamente electos y sólo sobrevivía una dictadura. En el caso de México, las elecciones presidenciales del año 2000 marcan un cambio histórico: el Partido Revolucionario Institucional pierde la presidencia, luego de más de 70 años de hegemonía, y se avanza significativamente en la democratización del Estado autoritario más estable y longevo de la región. Luego, la tercera ola alcanzó el mundo del bloque comunista, con Hungría, Polonia, Alemania Oriental, Checoslovaquia, Rumania, en las repúblicas bálticas, con el derrumbe del muro de

⁹ Ibid., pp.30-32.

Berlín y de la URSS. Esto sin considerar otros muchos países del Medio Oriente, Asia y Africa, que también han registrado el impulso democrático¹⁰.

Ahora bien, en este mismo nivel de análisis de las tendencias globales, resulta importante abordar las causas y condiciones de esta transición. A pesar de la gran diversidad de variables involucradas y de las posibles secuencias en que estas pueden articularse, se trata de identificar un conjunto de variables comunes que condicionan al proceso. En primer lugar, conviene señalar los factores económicos como condiciones necesarias para el impulso democratizador. Del análisis de un conjunto de índices económicos en el ámbito mundial, puede verificarse que durante los años cincuenta y sesenta se registra un crecimiento sin precedentes, mismo que determinó un alza considerable de los niveles de vida de los países en cuestión, con el consecuente incremento de niveles educativos y de expansión de las clases medias urbanas. Este crecimiento estableció las condiciones sociales para la aparición de nuevas formas de movilización y participación política, nuevas demandas y necesidades sociales que requirieron a su vez de un amplio proceso de institucionalización. Se habrían cruzado, en muchos países, los umbrales mínimos de desarrollo económico y social que un proceso de democratización exige¹¹. Como ya se ha subrayado, sin embargo, este conjunto de factores socio económicos constituye una condición necesaria pero no suficiente; son muchos los ejemplos históricos, tanto en los países metropolitanos de Europa como en diversas latitudes del mundo en desarrollo, en donde los índices de desarrollo económico no garantizan la estabilidad de la democracia.

En segundo lugar, destaca la agudización de los problemas de legitimidad que inevitablemente enfrentaron los regímenes autoritarios y que obedecieron a dos factores principales: el predominio internacional de los valores democráticos y la crisis económica que ocasionaron los precios del petróleo durante los años setenta. En América Latina, los regímenes autoritarios enfrentaron una "crisis de

¹⁰ *Ibid.*, pp. 32-36.

¹¹ *Ibid.*, pp. 65-76.

desempeño", que acabó debilitando considerablemente su legitimidad. En tercer lugar, con el proceso de globalización aparecieron nuevas entidades internacionales, de carácter regional, que han tenido una influencia positiva en el desarrollo de condiciones democráticas en los países que desean asociarse en este nivel. Los países meridionales de Europa con regímenes autoritarios –Portugal, España y Grecia- enfrentaron la exclusión económica y la condena política por parte de la Unión Europea (UE), situación que fue más eficaz para inducir el retorno a la democracia que la propia crisis económica. En este aspecto, el contraste entre los países europeos y la influencia de la UE, por una parte, y la política internacional estadounidense y su influencia en América Latina, no podía ser mayor. En el primer caso, la posición de la UE fue muy consistente y firme, estableciendo la democratización como una condición necesaria para el ingreso y el desarrollo de relaciones más amplias; la experiencia europea del fascismo determinó que el rechazo a los regímenes autoritarios de derecha fuera tajante. Además, Europa perdió su posición hegemónica a nivel mundial, lo que le permitió relegar las prioridades estratégicas de seguridad y poner en primer plano sus exigencias democráticas. Por el contrario, al iniciarse el periodo de la guerra fría, los Estados Unidos, que asumieron la hegemonía militar, siempre antepusieron las razones de seguridad a la hora de fijar sus alianzas estratégicas, sin importar la naturaleza autoritaria de los regímenes, especialmente en América Latina, que consideraron siempre su área de influencia natural. En este nivel, destaca también el papel desempeñado por la Internacional Socialista, fundada en 1951, en sustitución de la Segunda Internacional. En Europa, esta asociación de partidos social-democráticos tuvo una influencia creciente, que contribuyó en lo interno y a nivel internacional a la democratización de los países autoritarios. En los Estados Unidos, la ausencia de una tradición socialista en el país, así como el predominio de una lógica anticomunista en su política exterior, hizo que la influencia de la Internacional Socialista fuera prácticamente irrelevante. En América Latina, la escasa afiliación de partidos a dicha organización y la polarización generada por el triunfo de la Revolución Cubana, anularon su influencia en la región. Los Estados Unidos no dudaron en debilitar el impulso democrático en la región, que auguraba inestabilidad

e inclinación por regímenes de izquierda; el apoyo al autoritarismo militar era una apuesta mucho más segura para sus intereses estratégicos. A mediados de los setenta, el contraste entre Europa y América Latina no podía ser mayor. Mientras que Portugal, Grecia y España iniciaron entonces una transición muy consistente, dando fin a longevas dictaduras, en América Latina sucumbían las democracias más consolidadas, como en el caso de Uruguay y Chile. Otro contraste marcado se establece si se analiza el papel desempeñado por la Organización de Estados Americanos (OEA), que muy pronto abandonó su compromiso con la democracia, formulado enfáticamente en la Acta de Bogotá de 1948, con motivo de su fundación, para someterse a los dictados del Departamento de Estado norteamericano. Por el contrario, El Consejo de Europa y la Unión Europea después, han mantenido posiciones democráticas muy firmes en cuanto a la aceptación de nuevos miembros; ni Portugal ni España fueron aceptadas, desde 1949, sino hasta que accedieron propiamente a la democratización, en la década de los setenta¹². Por otra parte, es necesario subrayar el giro de la política exterior norteamericana durante la administración del Presidente Carter (1978-1981), que impulsó una política de defensa de los derechos humanos y los valores democráticos a lo largo de todo el mundo; si bien es cierto que con la administración de Reagan esta política pasó a segundo plano, el tema no perdió importancia en términos internacionales. En los años que siguieron, las intervenciones militares directas de los Estados Unidos se multiplicaron; primero, en Grenada, Panamá y Nicaragua; luego en Kuwait, Somalia, Haití e Irak. En la mayoría de estos casos, estas intervenciones han sido unilaterales, obedeciendo a la defensa de sus intereses económicos y estratégicos. Otro factor de importancia internacional fue la reforma de la Unión Soviética impulsada por Mijail Gorbachov. Este profundo viraje, que determinó en buena medida las modalidades del cambio político en los países de Europa Oriental, se convirtió en un reto y en un estímulo al desarrollo democrático. Otro elemento es la propia consolidación de la hegemonía del modelo democrático liberal que, como ya se ha señalado, ha venido imponiéndose en el ámbito mundial, tanto por su consolidación y perfeccionamiento

¹² Whitehead, L., "Aspectos internacionales de la democratización", en O'Donnell, G. y otros, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, ob.cit. Vol. 3, pp.38-48.

en los países metropolitanos, que han asimilado las políticas reformistas de la social-democracia, como por la crisis del modelo revolucionario y de los postulados del marxismo - leninismo. Por último, cabe destacar el cambio en las posiciones y las iniciativas sociales de la Iglesia Católica, que se origina en los manifiestos del Concilio Vaticano Segundo. Se percibe desde entonces un cambio paulatino en diversas iglesias nacionales, de una posición de neutralidad o defensa de los regímenes autoritarios dominantes, a una actitud más crítica y contestataria, de promover y participar en las reformas sociales y políticas. Este factor tuvo en América Latina una influencia significativa, en el proceso de crítica y resistencia que surgió en contra del autoritarismo burocrático¹³.

5.2 La tradición democrática

Desde sus orígenes, en el pensamiento clásico griego, hasta su reaparición en el mundo moderno, la democracia no ha perdido su sentido fundamental: es el gobierno del pueblo y su valor central es la igualdad. En este sentido, la democracia se ha presentado casi siempre como un compromiso ético y como una guía para el cambio social. Su orientación central obedece al *ethos* igualitario, que se propone el establecimiento de una forma de organización social y política más justa y equitativa. En este sentido, la democracia se ha visto asociada siempre al pensamiento utópico, a la visión arcádica de un orden social perfecto, basado en la vigencia plena de la igualdad y la justicia. Para Herodoto y para Aristóteles, la democracia es una forma indeseada del gobierno, que generalmente conduce al faccionalismo, la demagogia y la tiranía¹⁴. No obstante, desde entonces se identifican los valores y los aportes jurídicos del concepto. La democracia clásica se basa, por una parte, en el reconocimiento de la soberanía popular, con las restricciones históricas de la sociedad griega. Reivindica la participación directa de los ciudadanos en la determinación de las cuestiones políticas. Por otra, establece dos principios

¹³ Huntington, S.P. *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, ob.cit., p. 38.

¹⁴ Aristóteles, *La política*, Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1962, Libro III, Cap. V, pp. 91-95.

fundamentales. El *principio de la isonomía*, es decir, aquel por el que la norma jurídica es igual para todos. Y el *principio de mayoría*, como la expresión de la voluntad del pueblo, como criterio y base de la legitimidad de las decisiones políticas. A estos principios se añade el valor central de la democracia: el ideal igualitario, el orden social basado en una igualdad que va más allá de la igualdad jurídica y formal. Estas ideas y principios son los mismos que alientan la visión democrática contemporánea y que han marcado su larga historia en el pensamiento occidental¹⁵.

En la historia de la democracia se registra, sin embargo, una discontinuidad notable, una larga ausencia del ideal democrático en la evolución del pensamiento político. Por más de dos mil años, la democracia prácticamente desaparece de la tradición occidental. El término perdió cualquier connotación positiva. El régimen feudal y el absolutismo suprimieron las ideas y las aspiraciones democráticas. En el largo periodo de estabilidad medieval, predominó la concepción romana de *república*. El pensamiento cristiano y la filosofía escolástica adoptaron este ideal, más moderado y prudente que la democracia¹⁶. Sobrevivieron, sin embargo, las ideas centrales, para renacer en la época moderna, particularmente en las sectas puritanas inglesas del siglo XVII y en la obra de los autores liberales clásicos, particularmente en Locke. Ya en el siglo XVIII, el ideario democrático se expresa con particular fuerza en el pensamiento de Rousseau. Luego, la revisión de la tradición democrática moderna no puede prescindir de la referencia a la Revolución de Independencia Norteamericana y la Revolución Francesa. Si bien ninguno de estos movimientos asumió explícitamente su defensa, fueron fundamentales en su resurgimiento y desarrollo. A través de estas revoluciones, el orden político liberal alcanzó definitivamente el poder, destruyendo en orden monárquico y estableciendo las instituciones republicanas. En la Declaración de Independencia de los Estados Unidos y la Declaración de los Derechos del Hombre de la Revolución Francesa se expresan los principios liberales y democráticos, inspirados en el racionalismo ilustrado.

¹⁵ Sartori, G., *Teoría de la democracia*, 2 Vols., Alianza Editorial, México, 1994, Vol.2, pp.343 (Nota a pie de página) y 417 (Nota a pie de página).

¹⁶ *Ibíd.*, p. 357.

Desde entonces, uno de los puntos de partida del debate en torno a la democracia es el que se refiere a la distinción entre la democracia de los antiguos y la de los modernos. En la *Polis* griega la distinción entre lo público y lo privado era inconcebible. La identidad plena entre hombre y ciudadano hacía impensable la noción de individuo y el concepto de persona. La esfera de lo privado, el ámbito de los derechos y libertades individuales, no tenía sentido y resulta completamente ajeno al concepto clásico de ciudadanía y al ejercicio de la democracia. La democracia moderna comparte con la democracia antigua, sin embargo, la idea del gobierno del pueblo, pero sus bases teóricas y procesales se han modificado sustancialmente. Esto es evidente cuando se considera la diferencia entre la democracia directa de las ciudades griegas y la democracia representativa de las sociedades modernas. En el mismo Aristóteles encontramos el señalamiento de que la democracia directa sólo es adecuada para las pequeñas sociedades rurales, mientras que en las ciudades grandes puede conducir a la demagogia y la tiranía¹⁷.

En el caso de las sectas puritanas inglesas del siglo XVII, el igualitarismo cristiano, la libertad de creencia y la autonomía religiosa del individuo se tradujeron en reivindicaciones políticas equivalentes a la soberanía popular y la defensa de los desposeídos. Algunas fueron hostiles a la propiedad privada, radicalmente igualitarias y precursoras del socialismo. Si bien las libertades individuales eran reivindicadas, sobre ellas predominaba el principio igualitario, la idea del bien común y el interés general, conceptos que remiten a una concepción organicista, más que individualista, de la sociedad¹⁸. La democracia moderna tiene así sus orígenes en esta visión religiosa del mundo y la sociedad, y fueron estas sectas las que iniciaron una nueva forma de activismo político que condujo a la revolución social, al desplazamiento violento de la monarquía y la instauración de la legitimidad revolucionaria. En esta revolución puritana se registra la primera

¹⁷ Aristóteles, *La política*, ob.cit., pp. 122-124.

¹⁸ Bobbio, N., *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, pp. 129-132.

manifestación de esa *pasión igualitaria* que caracteriza, en la visión de Tocqueville, a la democracia.

5.3 La tradición liberal

En el análisis de la democracia, es necesario empezar por definir las ideas liberales. Esto es así porque el liberalismo antecede a la democracia en los tiempos modernos. Las ideas liberales se formulan en el siglo XVII, en la obra de Hobbes, Spinoza y Locke, fundamentalmente, mientras que la democracia como expresión doctrinaria no aparece sino hasta el siglo XVIII. En términos estrictos, la segunda es el desarrollo natural del primero. La democracia no sólo es compatible con el liberalismo, sino que de algún modo es su consecuencia natural¹⁹.

La democracia, tal como se define en la actualidad, es el resultado de un largo proceso que sólo se consolida a través del constitucionalismo liberal. Ha sido el avance y la consolidación de la libertad política, basada en un conjunto de procedimientos jurídicos y técnicas formales para limitar y controlar el poder del Estado, lo que permitió el resurgimiento de la democracia. Esto implica también que los ideales del liberalismo, sin pertenecer originalmente a la tradición democrática, han sido el conducto para su resurgimiento²⁰. Esto ha sido posible también porque, si bien constituyen tradiciones distintas, entre los valores de libertad e igualdad no existe incompatibilidad. Por el contrario, es en las ideas liberales donde se encuentra la primera reivindicación moderna de la igualdad de todos los hombres en términos de sus derechos. En el liberalismo encontramos, además, una defensa intransigente de la soberanía popular como única fuente de legitimidad del poder político.

El liberalismo es una teoría específicamente moderna. Tiene sus orígenes en el pensamiento renacentista y la Reforma protestante, en el desarrollo de la

¹⁹ *Ibid.*, p.39.

²⁰ *Ibid.*, pp. 45-48; véase también Sartori, G. *Teoría de la democracia*, ob.cit., Vol 2., pp. 357, 363.

economía capitalista y el surgimiento del poder estatal centralizado que se registran desde los siglos XV y XVI. En el núcleo de su doctrina está la exigencia de limitar el poder del Estado para garantizar el respeto a los derechos fundamentales del individuo. Estos derechos son comunes y hacen iguales a todos los hombres en su dignidad y libertad. Si bien existe este elemento igualitario en el liberalismo, su preocupación fundamental radica en la defensa de las libertades individuales ante el poder estatal. El individualismo es ciertamente una teoría filosófica más antigua. Sin embargo, la noción de los derechos universales e inalienables de todos los hombres es una aportación específica del pensamiento moderno y constituye la base de la teoría del Estado liberal. Las ideas liberales de los siglos XVII y XVIII provienen de una nueva visión de la sociedad y el Estado. La doctrina filosófica del derecho natural o iusnaturalismo constituye la expresión más acabada de las interpretaciones modernas de la sociedad y la historia. Implica la reivindicación de dos de las conquistas fundamentales del mundo moderno: el principio de la tolerancia religiosa y la idea de limitar el poder político²¹.

La teoría del derecho natural representa el tránsito del orden universal y perfecto derivado de la voluntad divina, al orden de la autonomía de la razón humana en el campo de la moral y la política. Las relaciones humanas son producto de la acción racional y voluntaria de los hombres. En el centro de esta nueva visión está el concepto de individuo, sujeto principal de derechos y libertades naturales que anteceden y están más allá de toda convención social. Las leyes naturales que consagran estos derechos están por encima de la voluntad humana y remiten a un estado de naturaleza hipotético, en el que prevalece la libertad perfecta. Esta nueva doctrina, esencialmente moderna, tiene implicaciones igualitarias y democráticas de gran alcance. Como ha señalado Bobbio, en el iusnaturalismo se realiza la presentación invertida del orden jurídico y su justificación racional. Históricamente, el Estado liberal y la noción de las libertades individuales nacen de la prolongada lucha contra la monarquía y el absolutismo; racionalmente, el Estado liberal se justifica por

²¹ Bobbio, N., "El modelo iusnaturalista", en Bobbio, N. y M. Bovero, *Sociedad y Estado en la filosofía moderna*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, pp. 53-55.

el acuerdo voluntario entre individuos originalmente libres. Se pone al individuo como fundamento y principio, cuando el proceso histórico ha sido justamente el inverso: los derechos y libertades del individuo son el resultado final de un largo proceso. Se ha llevado a cabo una revolución copernicana en el pensamiento político: el Estado y el poder dejan de verse desde el lado del soberano y se adopta el punto de vista de los súbditos, de los ciudadanos²².

La teoría del derecho natural y su visión individualista es la base del pensamiento político moderno y constituye un primer ámbito de convergencia entre liberalismo y democracia. En los autores clásicos del siglo XVIII, se establecen las definiciones fundamentales. A lo largo de cuatro siglos se desenvuelve la compleja relación entre estos dos conceptos, caracterizada por el antagonismo y la tensión, la coincidencia y la complementariedad, en las distintas épocas de la historia política de Occidente. Conviene hacer una precisión respecto al término "liberalismo". Las ideas básicas del pensamiento liberal son formuladas desde el siglo XVII. Sin embargo, el término no surge propiamente sino hasta principios del siglo XIX, específicamente en España, donde se le usa por primera vez como un sinónimo de "liberismo económico"²³. Así, su identificación como doctrina económica y política se produce muy tardíamente, cuando el movimiento social que lo originó y sus ideas fundamentales se habían extendido y dominado el curso de la historia de Occidente por más de doscientos años. Es importante señalar, sin embargo, la secuencia en el surgimiento y desarrollo del liberalismo y la democracia moderna. Ésta en realidad, como se ha señalado, no aparece teóricamente sino hasta mediados del siglo XVIII, mientras que las ideas liberales se habían consolidado con más de un siglo de anticipación.

Las ideas liberales contenían, como se ha señalado, elementos democráticos sustantivos, como el principio de soberanía popular, mediante el cual se reconoce que la legitimidad del gobierno radica en el consentimiento de los gobernados, o la

²² *Ibíd.*, pp. 32-46.

²³ Sartori, G. *Teoría de la democracia*, ob.cit. Vol. 2, pp. 448-450.

idea de la igualdad de todos en materia de libertades individuales. No obstante, el renacimiento de la teoría democrática no se da sino hasta Rousseau. A lo largo de todo el siglo XVIII y la primera mitad del XIX, la relación entre liberalismo y democracia se vuelve antitética. Hobbes, Montesquieu, Constant, Burke y Tocqueville definen una línea de pensamiento liberal no democrático. Locke, Rousseau, Bentham y Stuart Mill representan la tradición de un liberalismo democrático, si bien con grados de convicción diferenciados. Pero no es sino hasta mediados del siglo XIX, luego de las insurrecciones de 1848, que el liberalismo se reconcilia completamente con la democracia, en buena medida ante la presión de los movimientos y las ideas socialistas, que predicán una democracia más radical e igualitaria, fundamentalmente antiliberal²⁴.

Es claro que las ideas liberales están asociadas históricamente al desarrollo del capitalismo, pero esto no implica que sean un mero reflejo de las relaciones económicas, ni que dejen de tener sentido en otro contexto. Como ha señalado Touraine, no es posible reducir al liberalismo a la defensa de los intereses de la burguesía, ni al socialismo como el representante exclusivo de las clases populares²⁵. Como expresión crítica del orden feudal prevaeciente, el liberalismo, junto con la Reforma protestante, constituyó uno de los elementos básicos del vasto proceso de secularización de la vida social y la emancipación del individuo. El desarrollo del comercio, la ciencia y las comunicaciones condujo a la intensificación de la actividad económica, que se liberó de la tutela religiosa y pasó a ser competencia del nuevo Estado mercantilista, proceso reforzado por la desamortización de los bienes eclesiásticos. Para Marx, en todo caso, el capitalismo no se consolida sino hasta el siglo XIX, con la revolución industrial, cuando el capital se convierte en el factor dominante de la economía. Desde esta perspectiva, las ideas liberales son pre-capitalistas, en el sentido de que antecedieron a la economía política clásica y a las relaciones capitalistas propiamente dichas. La secularización y democratización del poder político, la idea de limitar el poder estatal y garantizar los

²⁴ *Ibíd.*, pp. 451-457.

²⁵ Touraine, A., *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1995, p. 133.

derechos individuales, fue fundamentalmente un resultado de la conquista de la libertad de creencia y el avance incipiente de la sociedad burguesa y comercial, de las luchas contra el oscurantismo religioso y el absolutismo, del establecimiento de la igualdad natural entre todos los hombres y la paulatina construcción de instituciones y leyes. Es importante señalar que si bien el desarrollo del libre comercio, en sentido histórico, puede estar a la base de las ideas liberales, éstas surgieron como cuerpo doctrinario mucho más temprano que las teorías del libre mercado de la economía política clásica. En otras palabras, los ideales éticos de la libertad individual y el gobierno por consentimiento son anteriores a la teoría del liberalismo económico²⁶.

Por otra parte, el liberalismo clásico no tuvo a la igualdad como su preocupación principal. La igualdad se asumía como un axioma filosófico y jurídico. El poder político tiene como función básica garantizar la seguridad y la confianza de los propietarios. Sólo la igualdad política y jurídica, en tanto que fundamento de la libertad, es considerada como esencial. La preocupación por las formas más agudas de la inequidad no surgió sino hasta mucho después, a principios del siglo XIX, con el desarrollo de la primera revolución industrial. Esta agudización de las desigualdades sociales coincidió con el surgimiento del término liberalismo, que desde entonces se identificó como una ideología capitalista, asociada a los abusos de la industrialización. El rechazo de las clases populares a las ideas liberales, que se gestó desde entonces, no ha hecho sino confundir el lenguaje y los debates políticos, al establecer un significado demasiado estrecho y sesgado de las ideas y la historia del liberalismo²⁷. A pesar de ello, en la segunda mitad del siglo XIX, ante la influencia de los movimientos socialistas, que también procuraron apropiarse de la tradición democrática, se produce una paulatina reconciliación entre los liberales conservadores y los democráticos. Si bien hasta entonces predominaron los valores liberales, con el avance del siglo XX el lenguaje y las aspiraciones democráticas se imponen. No sólo en los países socialistas de Europa del Este se cuestionó la tradición liberal. En los países avanzados de Europa Occidental las preocupaciones

²⁶ Sartori, G. *Teoría de la democracia*, ob.cit., Vol. 2, pp. 457-462.

²⁷ *Ibid.*, pp. 448-449.

políticas se han centrado cada vez más en el problema de la desigualdad y en la necesidad de fortalecer al Estado como agente regulador de la economía y proveedor de servicios sociales. El Estado de Bienestar ha sido, en parte, el resultado de este predominio de las ideas democráticas, mientras que los ideales del liberalismo han sido menospreciados. Sartori ve en esta tendencia uno de los mayores riesgos que hoy enfrenta la democracia. Si se erosionan los componentes liberales de las democracias modernas, se perderán en primer término las libertades, pero también se perderá la propia democracia. Una de las expresiones más comunes de esta tendencia es el argumento de que la libertad política del liberalismo es una forma primitiva de libertad, formal y vacía. El desarrollo de los valores democráticos genera formas de libertad más avanzadas. La democracia socialista será superior a la democracia liberal, que se considera ya superada incluso por los regímenes social-demócratas de la actualidad²⁸.

Por ello es indispensable definir el concepto de libertad política, elemento fundamental del liberalismo y de la historia de la democracia moderna. En primer término, es en el nivel de la práctica social, de las relaciones sociales entre los hombres, que la libertad política se entiende como un concepto del orden práctico, como una libertad instrumental. En contraste, por ejemplo, la libertad política se sitúa en un orden de ideas completamente diferente al de la reflexión filosófica. El valor ético de la libertad en general y la definición filosófica del concepto se presuponen. En cambio, la libertad política tiene que ver exclusivamente con un problema de orden práctico e instrumental²⁹. Se trata de una forma específica de libertad, como muchas otras, como la libertad económica, la moral o la psicológica. La libertad política se define como el poder del individuo para ejercer sus derechos fundamentales sin restricciones de ningún poder externo, como la forma de garantizar que el poder político no limite el ejercicio de las libertades individuales básicas. Por ello, la libertad política liberal se entiende como “libertad negativa”, como *libertad de*, no como *libertad para*. Se trata de asegurar el poder de los

²⁸ *Ibid.*, pp. 471-479; véase también Berlin, I., *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Alianza Editorial, Madrid, 2000, pp. 64-69.

²⁹ Sartori, G., *Teoría de la democracia*, ob.cit. Vol. 2, pp. 366-370.

individuos frente al poder del Estado. A pesar de su carácter negativo, como una libertad defensiva o protectora, es sin embargo fundamental, en el sentido que antecede y es condición necesaria para el desarrollo de todas las demás formas de libertad. Históricamente constituye la base de todas las libertades y sin ella ninguna otra sería posible. En sentido práctico, la relación secuencial que pone a la libertad política como condición de cualquier otra libertad es una relación necesaria. Sin duda, la libertad negativa no es la única y debe complementarse y mejorarse con el desarrollo de otras formas positivas de libertad. A pesar de su carácter negativo e instrumental, la libertad política es la primera y la base de todas las libertades³⁰. De hecho, para Sartori, la libertad política es la base de toda legalidad moderna, en la medida que la garantía de las libertades políticas individuales son el principio del constitucionalismo. La base conceptual del liberalismo se asienta en su visión del individuo, pero también supone una teoría de la división y la autonomía de los poderes, el predominio del poder legislativo sobre el ejecutivo, el régimen federal y la autonomía de los poderes locales, la autonomía del poder judicial y la plena vigencia del estado de derecho. Este último concepto expresa sintéticamente el predominio de los derechos individuales frente al poder del Estado: el Estado de derecho tiene como objetivo fundamental garantizar el respeto a los derechos del individuo por parte del poder público³¹.

Es mediante el *garantismo constitucional* que el liberalismo consuma su principal aportación al desarrollo político moderno: no inventó la idea de individuo ni la idea de libertad bajo la ley, pero sí “descubrió la manera de institucionalizar un equilibrio entre el gobierno de los hombres y el gobierno de las leyes”. El constitucionalismo liberal expresa en forma instrumental y operativa el concepto del estado de derecho,. Las ideas de libertad política y de legalidad son constituyen el aporte fundamental del liberalismo y, en contraste, son ajenas a la tradición democrática. La construcción de un sistema de gobierno basado en una compleja ingeniería constitucional es la aportación insustituible y duradera del liberalismo. En

³⁰ *Ibid.*, Vol. 2. pp. 477-478; Berlin, I., *Cuatro ensayos sobre la libertad*, ob.cit., pp. 220-231;

³¹ Sartori, G. , *Ibid.*, pp. 376-378.

un sentido práctico e histórico, la libertad es primero, la democracia después. La libertad política no es una forma primitiva y simple de libertad, destinada a ser superada por otras formas más complejas y positivas de libertad. La libertad política sigue siendo prioritaria y fundamental en la preservación de todas las formas de libertad y de la misma democracia moderna.

Otra de las ideas centrales de la tradición liberal es el reconocimiento del antagonismo y el conflicto como medio del desarrollo humano y social. A partir de la conquista de la libertad de creencias, producto de la Reforma, los autores liberales clásicos del siglo XVII descubrieron que el disenso y la diversidad no eran incompatibles con el orden social. Mientras que el liberalismo se basa en una visión individualista, conflictiva y pluralista de la sociedad y la historia, la democracia y el igualitarismo, por el contrario, se inclinan por una visión armónica y organicista³². En este sentido, el liberalismo está originalmente identificado con las teorías modernas del progreso y supone una reivindicación del pluralismo y la diversidad. El liberalismo se presenta así no sólo como una teoría del poder político, sino como una interpretación de la historia. Ésta se base en un individualismo radical, en donde el individuo constituye la unidad esencial y el fundamento de toda la organización social. Los derechos fundamentales de cada individuo a la vida, la libertad, la seguridad y la felicidad personales son la base de los derechos y los valores de la sociedad. El individuo constituye la posibilidad de toda experiencia moral y ética. La definición de individuo comprende la idea del perfeccionamiento de la propia personalidad, el afán de superación, el impulso esencial de auto realización. La legitimidad moral que el liberalismo le atribuye al enriquecimiento personal y la propiedad, sumado a la consagración de las vocaciones profanas consumada por el protestantismo, conducen a esta idea que representa uno de los elementos más dinámicos de la visión liberal. Además, esta reivindicación del impulso creativo del individuo expresa también, con toda claridad, la prioridad que el liberalismo concede a los derechos individuales sobre aquellos que

³² *Ibíd.*, p. 362; Bobbio, N., *Liberalismo y democracia*, ob.cit. pp. 27-31, 49-53.

corresponden a la comunidad, a los valores de la libertad sobre los de la igualdad³³.

5.4 La tradición socialista

Ahora bien, al considerar la historia de la democracia es indispensable referirse también a la influencia del movimiento socialista. En el curso del siglo XIX y en abierta confrontación del pensamiento liberal, surgen las doctrinas socialistas, que procuran apropiarse de la tradición democrática y representan su formulación más radical. En este sentido, el encuentro y la correspondencia entre los viejos ideales igualitarios y los movimientos socialistas modernos resultó natural e inevitable. Como se ha señalado antes, si bien los ideales del liberalismo y la democracia no son incompatibles, cuando se llevan al extremo las exigencias del igualitarismo, éste se contrapone a los valores de la libertad.

El ideal de una sociedad justa y equitativa es antiguo, pero el socialismo moderno, como movimiento e ideología política, encuentra sus antecedentes en el siglo XVII. Es en las sectas puritanas inglesas de la época donde se formulan las primeras ideas socialistas y una abierta reivindicación de la revolución social, como ya se señaló. Ante un orden social injusto, se reivindica el derecho a la rebelión popular y el ideal mítico de una sociedad comunitaria, contraria a la propiedad privada, en la que los productores comparten equitativamente la riqueza. No es extraño que este renacimiento moderno del ideal democrático se de precisamente en el seno de un movimiento religioso³⁴. En Occidente, el igualitarismo tiene profundas raíces cristianas, en el comunismo apostólico, el milenarismo medieval y en las rebeliones campesinas de los siglos XIV y XV. También en la *Utopía* de Thomas More, publicada en 1516, se encuentra una temprana denuncia de los vicios de la sociedad mercantil y capitalista, lo mismo que la primera formulación y defensa de

³³ Bobbio, N., *Ibid.*, pp. 29-30; Berlin, I., *Cuatro ensayos sobre la libertad*, ob.cit., pp. 236-243.

³⁴ Berlin, I., *El sentido de la realidad*, Ed Taurus, Madrid, 2000, pp. 129-132.

una organización social comunista. En la Revolución Francesa, el socialismo tiene en Gracus Babeuf, fundador y dirigente de la Sociedad de los Iguales, a uno de sus precursores y mártires. En el *Manifiesto de los iguales*, de 1796, se formula con toda claridad la distinción entre igualdad legal e igualdad real³⁵.

Pero no será sino hasta después de las Guerras Napoleónicas cuando aparezca propiamente el término *socialismo*. El primero en usarlo fue Robert Owen, industrial de origen galés que impulsó la formación de un sistema de comunidades en el que predominaba la equidad y el trabajo cooperativo. En New Lanark fundó una comunidad modelo, que se convirtió en ejemplo y centro de peregrinaje para los precursores socialistas. Sus doctrinas tuvieron gran influencia en la formación de los ideales de la clase obrera y del incipiente movimiento sindical, además de inspirar la formación de comunidades utopistas y experimentales en Inglaterra y los Estados Unidos³⁶.

El pragmatismo y la sencillez de las ideas de Owen contrastan con el sofisticado sistema concebido por Saint Simón, quien fuera el autor más influyente del socialismo utópico. Una sociedad armónica de productores, basada en la meritocracia y en una rígida jerarquía funcional, presidida por banqueros y empresarios, desarrollada por técnicos e ingenieros, que regula y planifica todos los aspectos de la vida social, es la meta del *sistema industrial* de este reformador. Saint Simón era un firme creyente en la igualdad y la fraternidad universales, pero al mismo tiempo un fanático de la organización, el orden y la eficiencia. Su racionalismo científico lo llevó incluso a proponer la fundación de un *nuevo cristianismo*, capaz de impulsar entre las masas la realización de la nueva sociedad igualitaria y libre, un sistema social perfecto basado en la planificación estatal, en manos de una elite tecnocrática de financieros e industriales³⁷.

³⁵ *Ibíd.*, pp.133-134; Wilson, E. *Hacia la estación de Finlandia*, Alianza Editorial, Madrid, 1972, pp. 91-96; Lichtheim, G., *Los orígenes del socialismo*, Ed. Anagrama, Barcelona, 1970, pp. 23-28.

³⁶ Lichtheim, G., *Ibíd.*, pp. 34-35; Wilson, E., *Ibíd.*, pp. 109-122.

Otro utopista destacado fue Etienne Cabet, autor de una popular utopía novelada, *Viaje por Icaria*, que narra la historia de la revolución social y el surgimiento de una comunidad idílica, dichosa, justa e igualitaria. En términos generales, esta utopía icariana tiene una clara influencia de la *Utopía* de Thomas More. El comunismo icariano llegó a contar con millares de seguidores y propagandistas. La obra describe cómo fue superada la desigualdad, en el curso de un periodo de cincuenta años, aplicando rigurosamente los principios igualitarios y estableciendo las instituciones correspondientes. Uno de los rasgos principales de esta fantasía utópica es su estatismo: el Estado planea, coordina, provee y dirige. La propiedad privada no existe y prevalece una rigurosa organización social, que comprende la disciplina en el trabajo, la creación artística y la educación, además de una estricta moralidad familiar. Luego de múltiples conflictos políticos y legales, que en algunos casos lo condujeron al exilio, Cabet concentró su activismo en fundar una sociedad icariana en América, específicamente en Texas (1840); el proyecto original fracasaría y llevaría a los icarianos a un peregrinar por New Orleans, y por los estados de Illinois, Missouri y Iowa, donde se fundaron diversas sociedades igualitarias³⁸.

El más excéntrico de los utopistas, Charles Fourier, fue un libertario radical, que manifestó su condena de la sociedad capitalista, una sociedad represiva, injusta y moralmente hipócrita. Muchos de sus escritos fueron considerados escandalosos en su época. La prédica de su doctrina de la Armonía Universal asumía con frecuencia dimensiones mesiánicas, y se presentaba como el descubrimiento de las leyes fundamentales de la ciencia del hombre: la Ley de la Atracción o de las Series Apasionadas. No obstante, Fourier fue siempre un pacifista: su revolución pasional se llevaría a cabo paulatinamente, por la influencia del ejemplo, y se materializaría en una amplia red de Falansterios, autónomos y libres, organizada según la ley de las afinidades amorosas. Para Fourier, la causa de la infelicidad y la injusticia entre los hombres tiene su origen en la pretensión humana de adaptar su naturaleza a las

³⁷ Berlin, I., *El sentido de la realidad*, ob.cit., pp.136-138; Lichteim, G., *Ibid.*, pp. 45-55; y Wilson, E., *Ibid.*, pp. 101-108.

³⁸ Lichteim, G., *Ibid.*, pp33-36; Berlin, I., *Ibid.*, pp. 147.

exigencias de la sociedad, error en el que han caído las sociedades civilizadas. Es necesario hacer exactamente lo contrario, es decir, adaptar la sociedad a la naturaleza pasional inmutable del hombre. Concebir una forma organizativa que permita la libre satisfacción de todas las pasiones humanas, en toda su diversidad, es el reto fundamental de la Armonía Universal, una nueva etapa en el desarrollo de la humanidad. La unidad básica de esta revolución es el Falansterio, pequeña comunidad compuesta de 400 personas, organizada libremente según la afinidad pasional de sus miembros, tanto en materia de trabajo como en asuntos amorosos y sexuales. De manera espontánea se generaría una compleja red de Falansterios que permitiría la realización de una sociedad absolutamente libre, dichosa y equitativa, ajena a la represión moral y a la violencia. El progreso material, moral y amoroso de la humanidad depende de esta nueva forma organizativa, en la que el trabajo se hace por placer y ninguna pasión humana es reprimida. Fourier fue sin duda un libertario extremo, un precursor de la libertad sexual y un predicador de la democracia erótica, cuya obra, sin embargo, pretendía haber descubierto las leyes para establecer una nueva sociedad perfecta. Si bien nunca logró el patrocinio para impulsar la creación experimental de los Falansterios, su incansable imaginación de utopista diseñó múltiples esquemas y nomenclaturas para describir la operación de la nueva sociedad, basada en la armonía de las series apasionadas³⁹.

Las dimensiones de la obra de Karl Marx son más complejas y diversas. Su pensamiento parte de una crítica radical de la filosofía idealista y de la racionalidad burguesa. Abolir la filosofía especulativa y convertirla en una teoría crítica de la sociedad, desentrañando los secretos de la explotación y la injusticia en la sociedad capitalista. Su obra se inspira en la idea de conjugar la teoría y la práctica; la fuerza de sus ideas radica no sólo en la formulación de una teoría materialista de la historia, sino en su proyección a través de la práctica revolucionaria, que conduciría a la nueva sociedad comunista. Por la amplitud de sus ideas, la obra de Marx se convirtió pronto en el centro gravitacional del pensamiento socialista. En sus escritos se

³⁹ Lichtheim, G., *Ibid.*, pp. 36-44; Cervantes, M., *Comunismo pasional y armonía*, Tesis de la Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, otoño, 1977, pp. 1-15, 27-39.

realiza una detallada crítica de la economía política y se formula una teoría de la historia, inspirada en la denuncia de la enajenación del hombre en el mundo moderno, la lucha de clases y la explotación de la clase obrera. Marx considera que la producción material de la vida determina el conjunto de la organización social, sus instituciones jurídicas y políticas, lo mismo que sus representaciones ideológicas y culturales⁴⁰. La evolución de las fuerzas productivas conduce el proceso histórico, empujando a la transformación revolucionaria de los modos de producción. El marco jurídico, político e ideológico constituye una superestructura que, si bien tiene cierta autonomía, está determinada en última instancia por la base económica de la sociedad. En la sociedad capitalista se ha configurado el Estado que, además de organizar y administrar los asuntos públicos, constituye el centro del orden político y su fin último consiste en mantener y reproducir las condiciones capitalistas de producción. El ámbito de lo político es por definición el lugar en donde se ejerce la dominación de clase. El Estado no es una esfera neutra de conciliación y resolución de los antagonismos sociales, en donde prevalece la razón y el interés general. Por el contrario, el Estado constituye un aparato de opresión que aplica, de manera organizada y sistemática, la violencia que la clase dominante ejerce sobre las clases explotadas. El Estado es siempre el instrumento de la dominación de clase y esa es su función política central⁴¹. Por su parte, la teoría y la práctica revolucionarias están orientadas a la destrucción del mundo de las representaciones ideológicas, las instituciones políticas burguesas y las relaciones económicas de explotación. La acción revolucionaria del proletariado debe proponerse, en primer lugar, la destrucción del Estado y la toma del poder político. Ahora bien, en la medida que la sociedad comunista no puede establecerse de inmediato, es necesario, una vez destruido el aparato militar, burocrático y parlamentario del Estado burgués, formar un nuevo aparato estatal, el Estado de la Dictadura del Proletariado, cuyo propósito es el de consolidar el cambio revolucionario. Se trata de un Estado dictatorial y centralizado, que expresa el dominio de la clase obrera, cuya función represiva está

⁴⁰ Marx, C., *La ideología alemana*, en Marx, C. y F. Engels, *Obras Escogidas*, 3 Tomos, Ed. Progreso, Moscú, 1976, Tomo I, pp. 15-16, 20-21.

⁴¹ Marx, C. y F. Engels, *Manifiesto del Partido Comunista*, en *Obras Escogidas*, ob.cit., Tomo I, pp. 113, 129-130.

dirigida contra las fuerzas subsistentes de la sociedad burguesa⁴². Una vez consolidado el cambio revolucionario, el Estado dictatorial deberá avanzar en la realización del nuevo orden social, que comprende la abolición de la propiedad privada sobre los medios de producción, la desaparición de las clases sociales, la igualdad de todos los ciudadanos, el fin de los privilegios burocráticos y parlamentarios, la socialización de las tareas políticas y administrativas, la desaparición del ejército y, en fin, la abolición del propio Estado, como corresponde a una nueva sociedad sin clases⁴³.

En términos políticos, el marxismo como corriente dominante del movimiento socialista rechazó de manera sistemática toda iniciativa de carácter reformista. Para Marx es término democracia estaba generalmente asociado, en el mejor de los casos, a las posiciones del socialismo reformista. Los comunistas podían compartir, hasta cierta etapa de la lucha, los fines de los movimientos democráticos; pero llegado el momento, los comunistas debían distanciarse del reformismo, para reivindicar la revolución proletaria y la exigencia de una dictadura del proletariado, como poder despótico que podía consolidar el triunfo revolucionario⁴⁴. El Estado liberal y la democracia burguesa deberán ser destruidos, en tanto constituyen una representación ideológica que oculta la explotación capitalista, bajo el discurso de la autonomía estatal, la igualdad jurídica y la democracia representativa. El cambio social del modo de producción capitalista se produce necesariamente de manera revolucionaria, cuando la clase obrera industrial cobra conciencia de su destino histórico. La teoría marxista de la revolución proletaria y su visión de un régimen socialista de transición al comunismo, basado en la dictadura del proletariado, constituyó el lineamiento estratégico central de gran parte del movimiento socialista, particularmente en el ámbito de la I Internacional Comunista. En esta visión idealizada del proletariado industrial, en la radicalidad de su pureza revolucionaria, en su abierta reivindicación del autoritarismo dictatorial como fase necesaria de

⁴² *Ibid.*, pp. 128-129.

⁴³ *Ibid.*, p. 130.

⁴⁴ Rosenberg, A., *Democracia y socialismo*, Ed. Siglo XXI, Cuadernos de Pasado y Presente, N°. 86, México, 1981, pp. 90-91.

transición, en su visión utópica del comunismo como el reino de la libertad, en donde no se requerirá la gestión estatal y donde cada uno recibiría según sus necesidades, sobreviven los rasgos utópicos del socialismo originario y los afanes por concebir una sociedad justa e igualitaria, una sociedad perfecta.

Desde 1850, después del fracaso de las insurrecciones de 1848, para los socialistas se presenta la disyuntiva entre reforma y revolución, entre un partido de clase y uno multclasista, entre una organización revolucionaria controlada por las elites, y un partido de masas orientado a la reforma y la participación electoral. Por otra parte, 1870 marca la culminación del liberalismo y el principio de su crisis como doctrina política hegemónica. La época de la expansión imperialista del capitalismo moderno, que va de 1880 a 1914, trajo consigo la agudización de los conflictos internacionales, la exacerbación del nacionalismo, así como una polarización muy acentuada del debate político. Surgieron entonces doctrinas ultra conservadoras y antiliberales, que se desarrollaron mediante la exaltación de los sentimientos nacionalistas y una visión racista y darwinista del orden social, y que inspiraban formas autoritarias y antiliberales de gobierno. Igualmente, la crisis del liberalismo dio mayor impulso a los movimientos socialistas⁴⁵.

A partir de 1889, con la fundación de la Segunda Internacional Comunista, empiezan a dominar las posiciones moderadas y el abandono de los principios revolucionarios. Muchos de los partidos socialistas abandonan también su carácter de clasista, específicamente ligados al proletariado, e inician la búsqueda de las clases medias y otros sectores. Pronto se convierten en partidos de participación electoral amplia. Se consolida la *social democracia*, como una corriente que abandona los principios socialistas radicales, referidos a la socialización de los medios de producción y la acción revolucionaria del proletariado, para impulsar la reforma legislativa y la lucha por las condiciones de vida de las clases trabajadoras. Por otra parte, en términos sociales, el proletariado industrial ha disminuido su presencia tanto en términos cuantitativos como cualitativos. La sociedad está

⁴⁵ Joll, J., *Europe since 1870*, Pelican Books, Great Britain, 1982, p. 132.

constituida por una diversidad creciente de sectores y categorías. La clase obrera está lejos de representar la mayoría y su disposición revolucionaria ha disminuido considerablemente. De esto modo, el socialismo reformista apela a las nuevas mayorías populares, conformadas por todo tipo de trabajadores, empleados de servicios, pequeños propietarios, que constituyen la nueva clase media, ajena a las tradiciones insurreccionales del proletariado y de las doctrinas marxistas⁴⁶.

Al término de la Primera Guerra Mundial, los grandes imperios europeos se han derrumbado y el liberalismo se encuentra maltrecho. El impulso democrático de las sociedades de la posguerra, que han transitado por la socialización de la economía de guerra y la formación de grandes ejércitos populares, no conduce, sin embargo, a la revolución socialista, sino a la consolidación del socialismo reformista. Si bien en Europa del Este triunfa el socialismo radical y la revolución soviética, inspirada en el pensamiento marxista leninista, en Occidente no prosperan los movimientos revolucionarios. El período de entreguerras registra, como ya se ha destacado, el resurgimiento de diversos movimientos conservadores extremistas, de regímenes autoritarios y fascistas, al mismo tiempo que se impone el stalinismo en la Unión Soviética⁴⁷.

Desde la década de los treinta, la social democracia europea se plantea como meta la nacionalización de algunos sectores industriales básicos, la participación económica del Estado y el fortalecimiento de sus facultades de planeación para regular y corregir las deformaciones sociales que genera el libre mercado. Sus programas de reforma encontraron una correspondencia estrecha con las teorías keynesianas, entonces emergentes, orientadas a la regulación de la crisis y los ciclos del desarrollo capitalista. De esta convergencia y en el escenario de la posguerra, se consolida la posición de la social democracia en el escenario europeo, y accede al poder en diversos países. En Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Suecia, Alemania, Inglaterra, Noruega, Francia y España han tenido desde entonces, en

⁴⁶ Przeworski, A., *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge University Press, U.K., 1987, pp. 23-28.

⁴⁷ Joll, J., *Europe since 1870*, ob.cit., pp. 239-271.

etapas diversas, gobiernos social-democráticos, que han transformado las relaciones sociales y políticas de manera duradera. El pragmatismo básico de la social democracia la condujo al abandono de los ideales socialistas originales. Poco a poco, el ideario social - democrático dejó atrás no sólo la idea de la abolición de la propiedad privada y la revolución, sino incluso sus programas de nacionalización y estatización de la economía. El reformismo dejó de entenderse como la progresión gradual hacia transformaciones estructurales de naturaleza socialista. Con el paso de los años, para la década de los setenta, con la crisis del Estado de Bienestar y el fracaso posterior del socialismo de Europa del Este, la social democracia terminó de abandonar definitivamente los cambios radicales, para convertirse en una corriente que apenas se distingue de cualquier otro partido, al menos en lo que se refiere a sus políticas y metas en el terreno económico⁴⁸.

Esta digresión ha sido necesaria para situar y reconocer la influencia del movimiento socialista en el desarrollo de la democracia contemporánea. Es cierto que en sus versiones extremas, el socialismo y el liberalismo son antagónicos. Buena parte de los autores socialistas clásicos son democráticos, pero son radicalmente antiliberales. Para ellos, el liberalismo no representaba más que una ideología apologética de la sociedad burguesa y sus clases dominantes. Los fines de la revolución social y la igualdad se imponían como prioridad, por encima de las libertades y derechos del individuo. La dictadura es un medio legítimo de la lucha por la sociedad comunista del futuro. No es posible abordar aquí una historia amplia de las luchas socialistas por la democracia, en toda su diversidad, que cubre al menos un periodo de dos siglos. En términos de un balance muy general, sin embargo, es posible concluir que la vía revolucionaria condujo de manera inevitable a la instauración de sistemas totalitarios, que no sólo cancelaron la vigencia de las libertades y derechos del individuo, sino que a la larga destruyeron las mismas aspiraciones igualitarias de la democracia socialista.

⁴⁸ Przeworski, A., *Capitalism and Social Democracy*, ob.cit. pp. 38-43.

Si bien no es posible una revisión histórica del socialismo como movimiento, si es posible evaluar la sustancia política de las doctrinas socialistas. Es claro que éstas tienen como origen el racionalismo de la Ilustración, esa inclinación central del pensamiento ilustrado por resolver los problemas de la convivencia humana a través del planteamiento de una visión integral, orgánica y racional de la organización social. En la obra de los socialistas utópicos se registra con toda claridad esta ambición y este sueño por concebir un sistema armónico y perfecto de organización social, derivado del análisis racional de la naturaleza humana. En las complejas disquisiciones tecnocráticas de Saint Simón o Cabet, lo mismo que en las fantasías libertarias de Fourier, puede percibirse este afán de lograr una fórmula única e integral, que permita el funcionamiento armónico de una sociedad jerárquica y orgánicamente perfecta. No hay duda de que estas ideas tuvieron también, aparte de su impulso racionalista, una profunda vocación crítica ante la desigualdad y la explotación que el capitalismo había generado. También es evidente que la consideración de la obra de Marx requiere de un análisis más complejo. La crítica de la filosofía hegeliana y sus contribuciones en materia de economía política, la profunda visión crítica de la enajenación y pseudo-concreción generada por la sociedad moderna y capitalista, han hecho de la obra de Marx una fuente inagotable para el pensamiento crítico contemporáneo. Sin embargo, sus teorías acerca de la revolución mundial y la dictadura del proletariado, su desprecio por los principios y valores del liberalismo y la democracia liberal, su visión utópica de la transición socialista y la sociedad comunista, constituyen elementos ya superados, que no dejan de tener su resonancia tanto en las viejas ideas organicistas de los socialistas precursores, como en las dramáticas aberraciones del totalitarismo soviético.

En todo caso, como ya se ha sugerido antes, y con el beneficio de la perspectiva histórica, las grandes revoluciones socialistas del siglo XX pueden entenderse mejor y con mayor objetividad cuando se les considera desde la óptica más amplia de la modernización. También es cierto, como ha señalado Macpherson, que la apropiación de las tradiciones democráticas consumada por el liberalismo, no sólo se da tardíamente, sino que además les ha enajenado la mayor parte de su

contenido moral originario y de sus aspiraciones igualitarias. Difícilmente ha quedado algo de las teorías y utopías democráticas de Rousseau y Jefferson. "Para cuando el Estado liberal se democratizó, la vieja idea de la democracia habría sido liberalizada"⁴⁹. En ese sentido, no pueden considerarse muy elevadas las aspiraciones democráticas de los teóricos contemporáneos del elitismo pluralista. Sin embargo, a pesar de las limitaciones de esta democracia liberalizada, a pesar de los signos de crisis de esta democracia formal y procedimental, en ella se han materializado no sólo los principios del liberalismo, sino también los ideales y las luchas socialistas que alentaron al socialismo reformista en el curso de doscientos años. Uno de los más dolorosos aprendizajes políticos del siglo XX ha sido el no confiar en los grandes proyectos de revolución social; la mayoría de ellos han hecho realidad los temores de Tocqueville, que consideró que la pasión por la igualdad era tan fuerte que podía conducir a la renuncia de las libertades y a la esclavitud. Las utopías democráticas engendraron sistemas totalitarios.

5.5 Democracia directa y democracia representativa

En Rousseau se expresan las prioridades que distinguen a la tradición democrática de la liberal. El orden político es el producto del acuerdo voluntario entre individuos racionales y libres. Sin embargo, el poder soberano que surge de este pacto asume una importancia moral y política superior. El establecimiento de límites al poder estatal y el respeto a los derechos naturales de los individuos pasan a segundo plano. La fuerza moral que adoptan la voluntad general y el bien común hace que el poder soberano se sitúe por encima de la libertad de los individuos⁵⁰. Al mismo tiempo, Rousseau es el primero en distinguir claramente entre gobierno y soberanía. La legitimidad de aquel radica en la voluntad popular, que se expresa a través de la

⁴⁹ Macpherson, C.B., *The real World of Democracy*, Oxford University Press, N.Y., 1981, p. 47; véase también, del mismo autor, *The life and times of liberal democracy*, Oxford University Press, Oxford, U.K., 1980, pp. 10-11.

⁵⁰ Berlin, I., *La traición de la libertad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, pp. 50-51; Von Hayek, F.A., *Individualismo: verdadero y falso*, Centro de Estudios sobre la Libertad, Buenos Aires, 1968, pp.16-17, 26-27; Sartori, G. *Teoría de la democracia*, ob.cit. Vol. 2, p. 466.

participación democrática directa de los ciudadanos, de los individuos libres. La legitimidad del gobierno radica en la expresión democrática de la soberanía popular. La democracia verdadera sólo puede ser directa, no es transferible o representable. La determinación positiva del bien común sólo puede darse mediante la expresión directa de la voluntad individual, que es el principio constitutivo de la voluntad general⁵¹. Rousseau rechaza el principio de representación política y la formación de cuerpos intermedios entre la soberanía y el gobierno. Cuando los individuos se agregan en corporaciones, en organismos que representan intereses particulares, la voluntad general y la soberanía popular se debilitan y se distorsionan. No sólo es necesario prevenir la formación de cuerpos sociales intermedios o "sociedades parciales", sino que el propio gobierno tiende a convertirse en un obstáculo para la manifestación de la soberanía. Existe una tendencia notoria del aparato de gobierno a convertirse en una corporación burocrática, que impide la expresión y el ejercicio de la voluntad general⁵².

En Rousseau encontramos la expresión más acabada del racionalismo democrático. La voluntad general, si bien tiene su origen en el acuerdo libre entre los individuos, se constituye en una abstracción que es superior e inalterable, siempre perfecta. De hecho, para Rousseau, la función legislativa es considerada como algo menor. Las leyes son pocas e inmutables, generales y básicas, con fundamento en la autonomía del individuo que las adopta voluntaria y racionalmente como normas. La ley es una e inalterable y es producto del contrato social. Este acuerdo se manifiesta, no en la actividad legislativa, sino en el ejercicio directo de la democracia por parte de todos los ciudadanos⁵³. Esta visión abstracta de la ley, el desconocimiento de la representación política y la actividad legislativa, llevan a una suplantación: la voluntad general, principio general y abstracto, toma el lugar de la soberanía popular, que más bien requiere de mecanismos y procedimientos muy concretos para expresarse y está lejos de ser perfecta. El bien común, noción de

⁵¹ Rousseau, J.J., *El contrato social*, Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1972, pp. 37-40; Sartori, G., *Ibid.*, p. 390.

⁵² Rousseau, J.J., *Ibid.*, pp. 40-42, 70-76.

⁵³ *Ibid.*, pp. 68-69.

origen escolástico, se impone sobre las libertades individuales. La prioridad está determinada por el bien de la comunidad en su conjunto, que subordina los principios liberales de limitar el poder estatal y privilegiar los derechos del individuo⁵⁴. Hay en este racionalismo democrático de Rousseau un elemento organicista que es antitético a los valores del liberalismo. En su obra se expresa por primera vez el antagonismo entre igualdad y libertad, tema que estará presente de manera destacada en los debates del pensamiento político posterior. Si bien encontramos en su obra una defensa del individuo racional y libre como base del orden social, al mismo tiempo, la universalidad del bien común y la voluntad general aparecen como una razón superior, por encima de la comprensión del ciudadano, que prefiguran la concepción del Estado del idealismo hegeliano.

Un siglo más tarde, la visión radical de la democracia directa ha sido desplazada paulatinamente por la teoría de la democracia representativa, una versión mucho más moderada y compatible con las prioridades y valores del liberalismo. Es en la obra de John Stuart Mill donde mejor se expresa esta nueva visión. En las sociedades modernas, por sus dimensiones geográficas y la complejidad de sus relaciones, la democracia debe asumir la forma de un gobierno representativo. Si bien el pueblo detenta la soberanía, no puede gobernar de manera directa. Debe elegir representantes, para ejercer un control democrático sobre el gobierno. Estos representantes no gobiernan de manera directa, sino que sólo supervisan las acciones del gobierno, que necesariamente recae en manos de una burocracia compuesta de expertos y especialistas. La burocracia garantiza la acumulación de experiencia y talentos necesarios, pero por sí misma tiende a la mediocridad y al autoritarismo. Mediante el control que ejercen los representantes populares es posible preservar los intereses de la comunidad, la diversidad y competencia entre los intereses particulares, así como el libre ejercicio de la libertad y la creatividad de los individuos⁵⁵. Aún así, la democracia puede conducir fácilmente

⁵⁴ Sartori, G., *Teoría de la democracia*, ob.cit., Vol. 2, p.389; Berlin, I., *La traición a la libertad*, ob.citl, pp. 70.

⁵⁵ Stuart Mill, J., *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 2001, pp. 94, 112-113.

a la tiranía. El principio de representación democrática no es simplemente el principio de la mayoría. Deben garantizarse el equilibrio entre gobierno y representación popular, el derecho de las minorías y la libertad incondicional del individuo. A través de distintos mecanismos que prefiguran las formas contemporáneas de representación proporcional, Mill prevé así los peligros de una democracia descontrolada⁵⁶.

Contra la idea de que la soberanía política es intransferible, las sociedades modernas han requerido para su organización política del desarrollo de formas de representación cada vez más diversas, de acuerdo a las dimensiones y la complejidad de la sociedad industrial contemporánea. Se han generado no sólo un sistema de partidos políticos, sino que las organizaciones sociales se han multiplicado, generando múltiples cuerpos intermedios que expresan todo tipo de intereses particulares. De este modo, en la democracia representativa actual se imponen múltiples controles y restricciones procedimentales, un proceso de ajustes y negociaciones que se basa en un marco jurídico constitucional y en un sistema complejo de representación de grupos de interés, en un sistema de procesos electorales en que se expresa la voluntad de mayorías y minorías, tanto en la definición de las políticas públicas como en la elección de gobernantes y legisladores⁵⁷.

El análisis de la democracia moderna está inevitablemente ligado a la teoría liberal del Estado, como se ha visto. Sin embargo, la relación entre liberalismo y democracia ha cambiado mucho en el curso de los años, iniciando como un abierto antagonismo. Desde el término de la Revolución Francesa y a lo largo del siglo XIX, con la emergencia del impulso igualitario y el crecimiento de los movimientos socialistas, el pensamiento liberal desarrolló una vertiente expresamente anti-democrática. Ya en la obra de Montesquieu se registra una evaluación francamente negativa de los efectos de la democracia; poco más adelante, en la obra de Edmund

⁵⁶ *Ibíd.*, pp. 152-153.

⁵⁷ Sartori, G. *Teoría de la democracia*, ob.cit. Vol 2, pp. 379-381, 473.

Burke y Benjamín Constant, la corriente antidemocrática del liberalismo alcanzará sus formulaciones más radicales⁵⁸. Para ellos, el socialismo representaba la antítesis de los ideales liberales y la versión más extrema e indeseable el igualitarismo democrático. Poco más adelante, Tocqueville también manifestaría su temor ante el impulso avasallador y destructivo del igualitarismo, que seguramente conduciría al sacrificio de la libertad y los principios liberales. Es bien conocido, como nos recuerda C.B. Macpherson, que hasta las primeras décadas del siglo XX, el término democracia era considerado una mala palabra. "La democracia, tal como era vista por los estratos superiores de las sociedades divididas en clases, significaba gobierno de clases, gobierno de la clase equivocada. Representaba una amenaza de clase, tan incompatible con una sociedad liberal como con una sociedad jerárquica. Esto quiere decir que, hasta los siglos XVIII y XIX, la principal tradición occidental era a-democrática o antidemocrática"⁵⁹. En la reconstrucción del largo y difícil camino de las luchas que han hecho posible las libertades políticas en las sociedades occidentales, Therborn ha establecido también una perspectiva importante. Cuando se asume, con una clara orientación ideológica, la relación normal y estrecha entre capitalismo y democracia, hay dos hechos históricos fundamentales que hay que tener presentes: 1) ninguna de las grandes revoluciones burguesas lograron en el corto plazo establecer un régimen democrático; 2) durante toda la historia de la democracia burguesa no ha tenido lugar un proceso firme y exitoso de distribución de la riqueza, educación y urbanización, particularmente en los países periféricos⁶⁰. Por otra parte, es inevitable considerar el proceso de regresión masivo que tuvo lugar durante el periodo de entre-guerras, y el hecho de que el surgimiento de muchos regímenes democráticos estuvo directamente relacionado con el resultado militar de ambos conflictos mundiales.

No obstante, como se ha procurado mostrar antes, en la accidentada historia del siglo XX se consumó una continua aproximación entre los valores liberales y

⁵⁸ *Ibid.*, p. 466.

⁵⁹ Macpherson, C.B., *The life and times of liberal democracy*, ob.cit., p.10.

⁶⁰ Therborn, G., "Dominación de capital y aparición de la democracia", en *Cuadernos Políticos*, N° 23, Enero-Marzo, 1980, Ed. Era, México, pp. 27-28.

democráticos. Más que una relación antitética como la que prevaleció en sus orígenes, se desarrolló una relación de compatibilidad y coexistencia. Esto no implica coincidencia plena. La historia registra ejemplos de Estados liberales no democráticos (Sudáfrica) y en Estados democráticos no liberales (Unión Soviética). En la actualidad, sin embargo, ya no es posible pensar en esta lógica excluyente. Se ha logrado una compatibilidad plena: ya no es posible pensar sociedades democráticas que no garanticen la vigencia plena del estado de derecho y el respeto a las libertades individuales, lo mismo que es imposible pensar en sociedades liberales que restrinjan la universalidad de la ciudadanía y el derecho de participación política de todas las personas y grupos sociales⁶¹. A su vez, los regímenes autoritarios y totalitarios de hoy son inevitablemente antiliberales y antidemocráticos.

5.6 La crisis de la democracia

Como se señaló al iniciar este capítulo, el siglo XX ha sido el siglo de la consolidación de la democracia liberal a nivel mundial. A partir de 1918, al término de la Primera Guerra Mundial, la palabra democracia se convirtió en moneda corriente en el debate político. Esto se debió, en buena medida, al uso propagandístico intensivo que de ella hizo Woodrow Wilson, entonces Presidente de los Estados Unidos. Posteriormente, con la derrota del fascismo y el fin de la Segunda Guerra Mundial, se da un impulso generalizado de los regímenes democráticos en casi toda Europa Occidental. Desde entonces el modelo de gobierno democrático liberal, en el contexto de los países capitalistas desarrollados, se extiende como el sistema más efectivo para garantizar el respeto de las libertades individuales y sociales básicas. La división de poderes, la organización republicana, la representación democrática, el sistema de partidos, la competencia electoral, el constitucionalismo y el estado de derecho, son las instituciones políticas más comunes y visibles del capitalismo moderno, las fuentes básicas de legitimidad y de consenso para el gobierno.

⁶¹ Bobbio, N. *Liberalismo y democracia*, ob.cit., p.46; Sartori, G., *Teoría de la democracia*, ob.cit., Vol. 2, p. 479.

Este impulso de los ideales democráticos, sin embargo, ha sido precedido y acompañado por una constante preocupación, por la sospecha de que en las sociedades contemporáneas, sutilmente, se han venido socavando las bases del sistema democrático. El tema difícilmente puede considerarse novedoso. Si pensamos en los tumultuosos fenómenos políticos del período de entre-guerras, cuando los movimientos fascistas se multiplicaron y el stalinismo alcanzaba sus formas más brutales, lo que hoy se considera como crisis no deja de parecer un síntoma más bien insignificante.

Los estudios referidos a la crisis de la democracia tienen que ver con fenómenos políticos observados dentro de los propios países desarrollados, si bien en la periferia las tendencias son también visibles. Durante las décadas de los cincuenta y los sesenta, Occidente ha disfrutado de un prolongado período de crecimiento y prosperidad sin precedentes. La concentración del capital y de la industria, el acelerado ritmo de innovación tecnológica, la intensificación del comercio internacional, las políticas de pleno empleo y la expansión de las políticas de asistencia social, han sido las condiciones principales de este proceso. El resultado final y más significativo en el capitalismo actual puede resumirse en un fenómeno básico: la expansión del papel del Estado. Las nuevas exigencias de la planeación y la administración económica en gran escala, la regulación de la competencia y de los ciclos económicos, el control del sistema bancario, los mecanismos de acuerdo para las políticas salariales y las necesidades y expectativas crecientes de la seguridad social, han conducido inevitablemente a la intervención estatal directa en los sectores industriales estratégicos y al incremento de las actividades económicas dependientes del gasto gubernamental⁶².

⁶² Schonfield, A. *Modern capitalism*, Oxford University Press, Londres, 1965, pp. 60-67; Pico, J., *Teorías sobre el Estado de Bienestar*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1987, p. 1-6, 110-129; Poulantzas, N., "Las transformaciones actuales del Estado, la crisis política y la crisis del Estado", en *El marxismo y la crisis del Estado*, Universidad Autónoma de Puebla, México, 1977, pp. 23-66; Offe, C., *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza Editorial-CONACULTA, México, 1988; Habermas, J., "La nueva impenetrabilidad", en *Ensayos políticos*, Ed. Península, Barcelona 1988.

Desde finales de los años sesenta, una paulatina innovación de las técnicas administrativas y las instituciones burocráticas han planteado un desafío creciente y grave a los principios tradicionales y a los mecanismos políticos de la democracia liberal. En la escena política de Europa Occidental el corporativismo y la burocratización se han convertido en términos corrientes para designar este reto. Para Schmitter, por ejemplo, "el corporativismo social parece ser concomitante, si no es que componente ineluctable, del capitalismo post-liberal alcanzado y del Estado benefactor de democracia organizada"⁶³. Para Lehbruch, la cuestión de si el nuevo patrón para la definición de políticas, basado en la articulación de intereses, mecanismos de autoridad y el consenso de las elites, entrará en contradicción, desplazará o complementará a las instituciones democráticas, está aún por resolverse⁶⁴.

Desde otra perspectiva, los problemas de la democracia liberal han sido planteados como una crisis compuesta de tres fenómenos principales: 1) Sobrecarga de gobierno (*overloading*); 2) Pérdida de legitimidad de la autoridad y del liderazgo; y 3) Proceso de desagregación de intereses⁶⁵. Occidente está pagando las consecuencias del surgimiento de la "democracia anómica", un sistema político basado en el consenso, pero carente por completo de cualquier "sentido de propósito" (*sense of purpose*). Es importante hacer notar que para estos autores, en oposición a las ideas del liberalismo ortodoxo, el problema de la democracia contemporánea no radica en un exceso de poder estatal, sino justamente en lo contrario, en un defecto o ausencia de poder. La sociabilidad misma está amenazada por "un espíritu invasivo de democracia" que tiende a debilitar las dos premisas básicas de cualquier organización social: la aceptación de las desigualdades respecto al grado de autoridad y la confianza en el liderazgo. Además, la proporción creciente de la población que participa en actividades

⁶³ Schmitter, P.C., "Still the century of corporatism?", en *Trends towards corporatist intermediation*, Sage Publications, Londres, 1975, p. 22.

⁶⁴ Lehbruch, G., "Liberal corporatism and party government", en *Trends towards corporatist intermediation*, ob.cit. p.150.

⁶⁵ Este es el diagnóstico de Crozier, M, S.P.Huntington y J. Watanaki, *The crisis of democracy*, Sage Publications, Londres, 1975.

políticas, el surgimiento de muchos grupos sociales nuevos, la diversificación de sus necesidades políticas y de sus tácticas, las demandas y expectativas crecientes dirigidas directamente al gobierno, representan una "sobrecarga" para el sistema político y están en la base de la inflación, esa "enfermedad económica de las democracias".

Por otra parte, el deterioro de los principales partidos políticos establecidos ha llevado a una peligrosa "desagregación" de intereses" que amenaza al corazón del sistema democrático: la formación del consenso. El repetido fracaso de aquellos para alcanzar mayorías electorales y parlamentarias ha dado lugar a crecientes dudas acerca de la gobernabilidad del propio sistema democrático. Crozier, al introducir sus reflexiones acerca de esta ingobernabilidad de los países occidentales, señala lo que él considera como el problema de fondo: "un gobierno democrático no necesariamente funciona de manera autosostenida y autoequilibrada... De hecho, entre más democrático es un sistema, más grande será el peligro de una amenaza intrínseca (o interna)"⁶⁶. De modo similar, Huntington se preocupa por lo que considera como las consecuencias de la revuelta de los años sesenta y del resurgimiento del igualitarismo democrático, y se pronuncia por un retorno a los niveles necesarios de "apatía, marginalidad y auto-control". En radical desacuerdo con la conocida máxima que dice que "El único remedio para los males de la democracia es más democracia", concluye con la siguiente observación: "Nuestro análisis sugiere que aplicar tal remedio, por el momento, podrá muy bien ser como echar gasolina sobre el fuego. Por el contrario, algunos de los problemas de gobierno en los Estados Unidos hoy, provienen de un exceso de democracia... Un valor que normalmente es bueno en sí mismo no necesariamente se optimiza cuando se maximiza... Así, hay límites potencialmente deseables a la extensión indefinida de la democracia política. La democracia tendrá una vida más prolongada si tiene una existencia más balanceada"⁶⁷.

⁶⁶ Crozier, M. *Ibíd.*, p.8.

⁶⁷ Huntington, S.P. *Ibíd.*, p. 113.115.

Además de los problemas ya mencionados, destacan otras dos cuestiones: 1) la crisis de la representación y de la especialización dentro del poder legislativo; y 2) el conflicto crónico entre funcionarios públicos y legisladores, junto con la ausencia de debate democrático en los procedimientos administrativos en la toma de decisiones⁶⁸. Estos problemas son particularmente relevantes para el estudio del fenómeno corporativista y de otras tendencias fundamentales del Estado capitalista contemporáneo. En términos generales, estos análisis destacan por su confesado escepticismo respecto a la viabilidad de la democracia, por su énfasis en las amenazas intrínsecas del sistema y su gobernabilidad, y el reconocimiento de "la debilidad crítica y el colapso potencial" que aparece afectar a las democracias contemporáneas. En contradicción con los principios originarios del liberalismo, estos autores demandan no menos, sino más poder para el Estado; alertan sobre una deficiencia de poder, más que demandar su limitación.

Desde el punto de vista marxista, si se consideran los recientes desarrollos políticos en los países capitalistas avanzados, no hay duda acerca de la crisis de la democracia. Se han producido ya modificaciones sustanciales en el Estado y en la totalidad del sistema político. Dicha crisis equivale de por sí, aunque de manera pacífica y sutil, sin destruir las instituciones democráticas prevalecientes, al surgimiento de una nueva forma política: el estatismo autoritario⁶⁹. Aunque éste no representa una forma de "estado de excepción", en el sentido que lo fue el fascismo, contiene e impulsa las tendencias hacia el autoritarismo. Como raíz de esta nueva forma política, se encuentra el mismo fenómeno contemporáneo: la creciente participación del Estado en los procesos de reproducción del capital y del trabajo. La totalidad de las funciones políticas del Estado capitalista moderno han venido a ser dominadas y transformadas por las nuevas dimensiones de sus funciones económicas. La línea divisoria entre las esferas públicas y privada, característica de las sociedades burguesas, está desapareciendo, para dejar paso a la creciente estatización de la sociedad civil⁷⁰.

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 173-187.

⁶⁹ Poulantzas, N., *Estado, poder y socialismo*, ob.cit., pp. 247-303.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 293.

La diversificación de la intervención del Estado ha ocasionado la expansión correspondiente del aparato burocrático. Las consecuencias más importantes de este enorme crecimiento administrativo son: 1) penetración de los intereses privados y corporativos en la administración pública misma; 2) formación de complejas redes de organismos burocráticos de consulta y representación que atraviesan aparatos y ramas del gobierno; y 3) surgimiento de un poderoso núcleo burocrático y su clientela, que se comporta con creciente autonomía. Esta interpenetración de intereses público y privados, en lugar de producir la unificación y la dirección hegemónica de una clase o de su fracción dominante, ha producido un complejo conjunto de políticas frecuentemente contradictorias e incoherentes, bajo las presiones y resistencias de los múltiples grupos de interés que interaccionan dentro del propio aparato estatal.

La consecuencia más importante de todo esto ha sido el desplazamiento de las funciones representativas y organizativas, propias del sistema de partidos y el parlamento, hacia las redes de la administración del Estado. Bajo la atmósfera característica del secreto burocrático, y basada en la representación informal de intereses económicos privados, estas redes operan más allá de todo escrutinio público y no están sujetas a ninguna forma de control democrático directo. Por una parte, frente a la sociedad civil, el poder del Estado ha crecido tanto que representa una amenaza significativa para las instituciones democráticas tradicionales y los derechos civiles del individuo. Por la otra, paradójicamente, el Estado está siendo debilitado de dos maneras: 1) la penetración de los intereses económicos corporativos ha ocasionado una constante y dañina confrontación entre las diferentes fracciones de la clase dominante; 2) Consecuentemente, el Estado se "sobrepolitiza" y se pone en riesgo su imagen tradicional de guardián del interés general, perdiendo considerablemente credibilidad y consenso entre las clases subordinadas. El Estado se convierte en el blanco inmediato de cualquier demanda social y sufre una erosión gradual en su legitimidad. Al interior del propio Estado, el carácter fragmentario y frecuentemente contradictorio de sus políticas, y su creciente

vulnerabilidad ante las demandas sociales, han conducido a dos respuestas burocráticas y políticas que sin duda representan la mayor amenaza contra la democracia: el fortalecimiento extraordinario del poder ejecutivo y al "desdoblamiento" del aparato estatal. Bajo la aparente red oficial de la administración estatal, una vasta labor de rupturas y dislocaciones de cada rama y sección de la burocracia ha tenido lugar, con el propósito de crear un circuito de poder ejecutivo, altamente centralizado y encubierto, que corre paralelo a la totalidad del aparato estatal⁷¹.

En el diagnóstico de la democracia contemporánea, Bobbio ha identificado también los obstáculos y riesgos más importantes. En primer lugar, la complejidad técnica de la economía y la sociedad planificadas, que implica el dominio de los expertos y los saberes especializados, ha generado una forma de gobierno tecnocrática que es fundamentalmente contraria a la democracia. Por otra parte, si bien el espíritu de la burocracia, con su jerarquía vertical y autoritaria, se contrapone a los principios democráticos, el proceso de democratización se ha visto acompañado, en su desarrollo histórico, de una creciente burocratización, que penetra cada vez más el ámbito la sociedad civil. Bobbio coincide con Huntington y Crozier en el señalamiento del problema de gobernabilidad en las democracias. En el largo trayecto histórico que va del Estado liberal al Estado democrático, se ha producido una paulatina pero sistemática emancipación de la sociedad civil, que ha su vez ha generado un incremento inmanejable de demandas sobre el gobierno, lo que se plantea para los sistemas democráticos como una crisis de gobernabilidad. El ritmo de crecimiento y diversificación de las demandas sobrepasa el desarrollo de las instituciones y procedimientos del sistema democrático, creando un efecto de sobrecarga constante del aparato político⁷².

Mediante un análisis de lo que se denomina las falsas promesas de la democracia, se identifican las deformaciones y riesgos que hoy enfrenta. La

⁷¹ *Ibid.*, pp. 296-303.

⁷² Bobbio, N., *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, pp. 13-31.

proliferación de grandes organizaciones corporativas y la burocratización de los partidos políticos constituyen un gran riesgo para los principios de la democracia representativa y el parlamentarismo, en la medida que convierten a la democracia en una poliarquía, basada en la competencia de un conjunto limitado de elites políticas. Para que la democracia se renueve y se consolide, para Bobbio también es necesario que trascienda los límites de la democracia electoral restringida e indirecta, y que acceda a la democratización de muchos otros espacios de la organización económica y social. En contra de esta posibilidad, visualiza sin embargo dos tendencias negativas. La complejidad técnica de la administración pública y las tendencias de fortalecimiento de un poder ejecutivo cada vez más centralizado, han llevado a una especie de desdoblamiento del Estado antes señalado, a la formación de un *Estado invisible*, en donde reina el secreto y los *Arcana Imperi*. Este fenómeno erosiona uno de los principios axiomáticos de la democracia: el control público del poder político, la visibilidad y la transparencia del poder⁷³.

5.7 Democracia y neoliberalismo

La década de los ochenta fue un período de grandes cambios, en el que los puntos de referencia históricos y los esquemas conceptuales se desdibujaron de manera significativa. Primero se produjo la crisis y el estancamiento de las economías occidentales, durante los años setenta. Luego vino el derrumbe del bloque socialista. Se dio término a un largo periodo de guerra fría, en el que los modelos políticos dominantes y antagónicos fueron el leninismo socialista y la democracia liberal. A partir de 1989, la lógica de las relaciones internacionales se modificó considerablemente, por el triunfo del modelo democrático liberal y el dominio unipolar que establecen los Estados Unidos, como fuerza hegemónica en el escenario mundial. A escala nacional, cambiaron también las estrategias y los modelos de desarrollo, lo mismo que las formas de concebir el Estado, la sociedad civil y el

⁷³ *Ibid.*, pp. 26.27.

conjunto del sistema político. Todo esto se produce en el contexto de una profunda innovación tecnológica y de la globalización comercial e informativa, que han modificado desde las formas de producción hasta los patrones de comunicación y difusión de la cultura.

En el terreno del debate científico e ideológico, ha predominado un amplio desconcierto, ante la crisis de paradigmas y doctrinas, ante la necesidad de reconstruir conceptos y teorías, hechos e interpretaciones. En este escenario, uno de los temas fundamentales se constituyó en torno a lo que hoy denominamos la reforma del Estado. El asunto se plantea inicialmente en el terreno de la teoría económica, a finales de la década de los sesenta. El punto de partida fue la ruptura del consenso keynesiano. Luego de más de tres décadas de dominio, este consenso y el modelo de Estado benefactor que produjo - comprometido a garantizar el pleno empleo y una amplia cobertura en seguridad social- empezaron a ser sometidos a un riguroso escrutinio, en el que se cuestionaba no sólo su viabilidad económica y social, sino también la racionalidad de su gestión pública y su misma legitimidad. En el campo de la ciencia política y la economía, el pensamiento liberal conservador tuvo continuidad en los años posteriores al fin de la guerra, principalmente en la obra de Joseph Schumpeter y Friedrich A. Hayek, entre otros, quienes desarrollaron una aguda crítica del socialismo, el intervencionismo estatal y el totalitarismo⁷⁴. Sin embargo, la obra de estos autores no tuvo en su momento la difusión y el impacto necesarios para generar un retorno doctrinario. Este retorno se produjo más tarde, a partir de la publicación de algunos ensayos tardíos de Milton Friedman - particularmente *La teoría cuantitativa del dinero: una reformulación* (1968) – que formulan una clara reivindicación del liberalismo conservador y del neoclacismo económico extremo⁷⁵.

⁷⁴ Schumpeter, J., *Capitalism, socialism and democracy*, Harper & Row, 1942; Hayek, F.A., *Camino de servidumbre*, Alianza Editorial, Madrid, 1977 (Originalmente publicado en 1944)

⁷⁵ Cf. Ros, J. "Teoría y política macroeconómica: debates y desafíos", y J. Puyana "Los debates macroeconómicos actuales y su impacto en la política económica de América Latina", en *América Latina: Crítica del Neo-liberalismo*, Ed. Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo (CEPNA), México, 1992.

Durante la década de los setentas, el modelo neo-liberal emergente avanzó en su consolidación teórica e ideológica, y logró campos de aplicación reales, primero en Chile, bajo la dictadura militar de Augusto Pinochet, y luego, en el Reino Unido y en los Estados Unidos de Norteamérica, bajo los gobiernos conservadores de Thatcher y Reagan. Por supuesto, la aparición del neoliberalismo en la arena del debate político no obedeció exclusivamente a los empeños ideológicos de los "think tanks" de Londres y Washington, si bien la omnipresente promoción de recetas y fórmulas neoclásicas aseguraba su vocación conservadora y su pretensión de hegemonía ideológica en el ámbito mundial, en el escenario posterior a la Guerra Fría. A lo largo de la década de los setenta se hizo evidente el rezago económico y tecnológico de los países socialistas, basados en la planificación centralizada y permeados por la ineficiencia y la baja productividad. La burocratización y el tamaño desmesurado del sector estatal resultaron obstáculos insalvables para la innovación y la competitividad. En el caso del Estado de Bienestar europeo y del *New Deal* en los Estados Unidos, los síntomas de agotamiento eran también visibles. Primero se produjo el colapso del orden monetario de Bretton Woods, en 1971; luego las crisis del petróleo en 1973 y 1979. El panorama se vio dominado por la recesión y la inflación, por el aumento del desempleo, por la crisis fiscal del Estado y el aumento desproporcionado de la deuda pública. La ineficiencia del sector estatal y el anacronismo de las grandes corporaciones gremiales se volvieron cada vez más notorios, poniendo en evidencia la necesidad de su renovación ⁷⁶.

Para disponer de una definición básica, puede decirse que el modelo neoliberal de reforma del Estado comprende tres líneas de acción centrales. Primero, la privatización del sector estatal de la economía y el saneamiento de las finanzas públicas; segundo, la desregulación sistemática de toda actividad económica; y tercero, la apertura internacional a la competencia y al libre mercado. En un sentido

⁷⁶ Para una visión de la problemática actual del Estado Benefactor, véase Pico J. *Teorías sobre el Estado de Bienestar*, ob.cit.; Offe, C. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, ob.cit.; O'Connor, J. *Crisis de acumulación*, Ed. Península, Barcelona, 1987; Przeworski, A., *Capitalism and social democracy*, ob.cit.; y Habermas, J. "La nueva impenetrabilidad", en *Ensayos políticos*, ob.cit., Cap. V, pp. 110-134.

doctrinario, el axioma del modelo consiste en asumir que el principio del libre mercado es el principio óptimo de regulación del sistema económico y, de algún modo, de todo el orden social. La aplicación de este principio ha tenido múltiples efectos sobre el sistema político, la gestión pública y el papel del Estado en general.

Las modalidades que ha asumido la aplicación del modelo y sus efectos sociales y políticos son por muy diferenciados, pero pueden distinguirse dos tipos básicos: el *neoliberalismo doctrinario* y el *neoliberalismo gestor*⁷⁷. Desde mediados de los años setenta, en efecto, las ideas de la economía neoclásica se presentaron en la arena de los debates políticos e intelectuales del momento, y poco a poco, fueron imponiéndose en la batalla de la comunicación ideológica y política. En este nivel, el neoliberalismo, como conjunto de ideas sencillas y fáciles de entender, orientado por un elemental darwinismo social, con capacidad para incidir en el repertorio simbólico de diferentes culturas nacionales, pronto se convirtió en la corriente hegemónica en Occidente. Sin embargo, más allá de las simplificaciones y del maniqueísmo natural del debate ideológico y la retórica política, en el caso de los países europeos estas ideas están muy lejos de haber ocasionado cambios profundos en las instituciones o en la cultura política. Jobert rechaza lo que él mismo denomina el *mito del viraje neoliberal* y nos previene acerca del abuso del concepto de crisis. Los países europeos no atraviesan por un proceso en que los principios centrales de regulación del orden social estén en juego⁷⁸.

Más allá del debate ideológico, el modelo neoliberal ha tenido un impacto importante en el terreno de las políticas públicas y las prácticas gubernamentales, pero su presencia ha sido dominada por un espíritu pragmático y no doctrinario, y su impacto ha sido parcial y fragmentario. Su mayor efecto se ha dado en ese espacio

⁷⁷ Cf. Jobert, B. "El cambio neoliberal en Europa: el regreso de lo político", en Carrillo, M.A. y otros (Comps.), en *Neoliberalismo y transformaciones del Estado contemporáneo*, Ed. UAM-Xochimilco, 1995, pp. 27-40.

⁷⁸ Véase al respecto las ideas expresadas por Brechon P., "Evoluciones del sistema político francés" y Emeri, C., "El sistema de partidos políticos en Francia", en Carrillo, M.A. y otros, *Neoliberalismo y las transformaciones del Estado contemporáneo*, ob.cit., pp. 147-162, 211-230.

concreto que constituyen las prácticas gubernamentales y sociales en torno a los asuntos públicos, espacio que no constituye una arena de debate ideológico o científico, sino un modo de definición de la realidad social, una práctica que hace posible la negociación y la construcción del compromiso político. Existen grandes variaciones nacionales y sectoriales con que ha sido recibido estas reformas. Sin embargo, cabe destacar que éstas no se han percibido como una imposición de los grandes organismos financieros internacionales, ni como el resultado de la voluntad de una clase social en particular. Han sido generadas e impulsadas por los agentes sociales mismos, ante la crisis del modelo y de las fórmulas antiguas, ante la necesidad de generar nuevos modelos de concertación y de intercambio político que garanticen la supervivencia nacional. Se implica sin duda una contracción del Estado, pero también es *una reafirmación de la política, un nuevo estilo de acción pública* y una vasta empresa de transformación. Concebido de esta manera, el *neoliberalismo gestor*, que ha predominado en Francia, Alemania e Italia⁷⁹, no representa ni un gran cambio en la cultura política de estos países, ni constituye tampoco el desmantelamiento de los derechos e instituciones establecidos por el Estado de Bienestar; se trata más bien de un proceso de reformas y renovación del Estado y del sistema político, con una marcada tendencia pragmática y de orientaciones y logros muy diferenciados.

Por último, es necesario destacar otra línea de análisis que se refiere a la modernización del sistema político. En el curso de los últimas décadas se registra una notable revitalización de la sociedad civil, expresada en el surgimiento de muy diversos movimientos y organizaciones sociales - étnicos, religiosos, estudiantiles, ecológicos, feministas, de minorías sexuales, consumidores y deudores, de defensa de los derechos humanos, de campesinos y colonos, etc. Se trata de un cambio importante en las formas de participación política y en las formas de estructuración de las demandas sociales. La aparición de múltiples Organizaciones No Gubernamentales (ONG), se ha convertido en un fenómeno característico de la

⁷⁹ Cabe destacar que existe al menos un caso de "neoliberalismo doctrinario" en Europa: el caso de Inglaterra, como reconoce Jobert.

sociedad actual. A pesar de su carácter fragmentario y plural, este dinamismo de la sociedad, tanto en Europa como en América Latina, tiene una orientación y una demanda básica: la democratización de las formas de organización política y de la vida pública. Este proceso, si bien implica una crítica del Estado y de las prácticas gubernamentales, tiene un origen y un contenido social diferentes. En cuanto a sus orígenes, la multiplicación de las demandas de la sociedad civil obedece a la compleja y masiva operación de la sociedad moderna, que ha llevado a una diferenciación cada vez más específica de las necesidades e intereses de los distintos grupos sociales. A su vez, la compleja operación tecnocrática del Estado y de las prácticas gubernamentales, su tendencia natural a la burocratización y el autoritarismo, han resultado incapaces de dar respuesta y satisfacer las demandas crecientes y diversificadas de la sociedad.

Este proceso de fragmentación política implica otros dos fenómenos concurrentes: la crisis de las grandes organizaciones políticas y la desideologización del conflicto social. Por sus dimensiones, su burocratización e ineficiencia organizativa, su rigidez ideológica e insensibilidad ante los cambios, los grandes aparatos políticos tradicionales - partidos, sindicatos, confederaciones, corporaciones, asociaciones - han resultado incapaces de canalizar los nuevos movimientos. A su vez, el desmoronamiento de las ortodoxias doctrinarias por parte de la izquierda ha traído como consecuencia una expresión más libre, directa y plural de las demandas, ajena a compromisos políticos e ideológicos preestablecidos⁸⁰. Por otra parte, un factor que contribuye significativamente al fortalecimiento de la sociedad civil y sus exigencias políticas es la revolución informativa de los medios electrónicos, que permite el acceso, a muy diferentes grupos sociales y sus dirigentes, a elementos de información y comunicación que antes resultaban inaccesibles. La proliferación de movimientos sociales y la crisis de los mecanismos

⁸⁰ La bibliografía acerca de la crisis de la democracia contemporánea es amplia; cabe destacar las siguientes obras: Crozier, M. y otros, *The crisis of democracy*, ob.cit.; Bobbio, N. *El futuro de la democracia*, ob.cit.; Macpherson, C.B. *The life and times of liberal democracy*, ob.cit.; Sartori, G., *Teoría de la democracia*, ob.cit.; Hermet, G. *En las fronteras de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

tradicionales de participación han tenido importantes consecuencias. Por una parte, las prácticas gubernamentales están sometidas a un escrutinio mayor; la exigencia de rendir cuentas, en lo económico y en lo político, se ha incrementado considerablemente. La sociedad civil en su conjunto y la opinión pública, en particular, están mucho más vigilantes, en consecuencia con su demanda sistemática de mayor apertura y democracia en el sistema político. A su vez, el Estado y las prácticas gubernamentales se ven sometidas a demandas crecientes, de tal manera que es indispensable racionalizar, diversificar y hacer más transparentes y eficaces las políticas públicas. Así como se han modificado las formas de participación política de la sociedad civil y de los ciudadanos, se han modificado también las formas de legitimación política, cobrando cada día más importancia los procesos electorales, los derechos humanos, el derecho de información y la rendición de cuentas de la gestión pública. Se trata, en suma, de una modificación amplia y significativa de las relaciones y formas de articulación entre el Estado y a sociedad.

Las diferencias de este proceso entre el contexto europeo y el contexto latinoamericano son, sin embargo, sustanciales. En Francia, por ejemplo, si bien el sistema de partidos de la V República se ha modificado considerablemente, en la actualidad, el proceso de polarización política y los nuevos procedimientos electorales han redundado en el fortalecimiento del sistema político y en su democratización general⁸¹. Existen mayores grados de participación y un proceso consistente de descentralización del poder gubernamental. A pesar del dinamismo y la pluralidad de la sociedad civil, a pesar de la crisis de las grandes organizaciones, no puede hablarse de una crisis de las formas de representación y legitimidad políticas; por el contrario, la superación de los antagonismos de clase y la desideologización del debate político han conducido a una mayor estabilidad del sistema en su conjunto, en donde se producen coaliciones políticas firmes, alternancia de gobiernos y hasta "cohabitaciones" estables y civilizadas. A la "rueda

⁸¹ Cf. Brechon, P., "Evoluciones del sistema político francés" y Emeri, C., "El sistema de partidos políticos en Francia", en Carrillo, M.A. y otros, *Neoliberalismo y transformaciones del Estado contemporáneo*, ob.cit., pp. 147-162, 211-230.

del infortunio" de la IV República, como la llama Claude Emeri, la ha sucedido un multipartidismo bipolar, un nuevo dualismo con alta gobernabilidad, que además ha puesto fin a los partidos antisistema.

Esta lectura del neoliberalismo europeo contrasta agudamente con la interpretación predominante en América Latina. Aquí, las ideas neoliberales se han presentado con un carácter doctrinario, como un cuerpo teórico e ideológico cerrado, cuya implantación ha implicado un viraje, una ruptura respecto al modelo económico prevaleciente. Existe consenso en el sentido de que se trata de un cambio profundo, que debilita de manera sustantiva las funciones del Estado y el sector público de la economía, no de manera sectorial y pragmática, sino de manera doctrinaria. No sólo se restringe la capacidad regulatoria del Estado, sino que se debilita su autonomía y sus capacidades para asegurar la soberanía y la voluntad democrática de la comunidad nacional. Por otra parte, luego de más de veinte años de predominio, el modelo no ha logrado avances consistentes y estables en materia de empleo, ocasionando también procesos regresivos en materia de pobreza y distribución del ingreso, cobertura de los servicios básicos y vulnerabilidad social. Además, en las condiciones de autoritarismo en que generalmente se aplicaron las reformas, éstas se han visto asociadas a la corrupción y la discrecionalidad.

El proceso ha ocasionado un intenso debate ideológico y múltiples conflictos. Esto ha sido quizá inevitable, dado el carácter y las funciones que históricamente ha asumido el Estado en América Latina. Como nos recuerda Marcos Kaplan, por el carácter colonial de nuestras sociedades y por la secular subordinación internacional de nuestros países, el Estado en América Latina ha tenido una preeminencia extraordinaria, frente a una sociedad civil excepcionalmente heterogénea y débil. Más que como producto de la sociedad misma, el Estado aparece como su creador, centralista y omnipotente, como agente principal del desarrollo económico y de la

organización social misma⁸². Esta tendencia al sobre dimensionamiento del Estado también ya había sido identificada por Gershenkron, en su estudio del capitalismo tardío en el propio horizonte europeo⁸³. Por otra parte, en América Latina se desarrolló, más que un Estado de Bienestar, un Estado *propietario*, con una intervención directa muy amplia en la economía y en su regulación. Así como a las grandes organizaciones burocráticas y sindicales del Estado de Bienestar europeo les ha sido beneficioso un ajuste en cuanto a eficiencia y transparencia, así también a los Estados latinoamericanos requerían del saneamiento de sus finanzas y la revisión de sus criterios en materia de intervención económica. La democratización de las sociedades latinoamericanas demanda, sin duda, una reforma del Estado, una gestión pública más eficiente y transparente, pero la aplicación doctrinaria de la reforma neoliberal tendría efectos políticos y sociales muy negativos para la propia consolidación de una sociedad democrática.

Si bien los Estados latinoamericanos jamás alcanzaron los niveles de los países metropolitanos en cuanto a pleno empleo y seguridad social, es también un hecho que el Estado latinoamericano, con sus políticas populistas y corporativas, estableció mecanismos importantes de redistribución del ingreso y protección social. Estos mecanismos operaron generalmente de manera autoritaria y centralizada, y generaron una amplia red de relaciones clientelares que fomentaba la corrupción y que se extendía desde las dependencias federales hasta el último gobierno municipal, pasando por las empresas públicas, organismos descentralizados, sindicatos y organizaciones sociales. A través de esta red se establecieron pactos y políticas de redistribución que fueron fundamentales para la estabilidad y la gobernabilidad durante las últimas décadas. En este contexto, la introducción de las políticas neoliberales, aunada a la revitalización de la sociedad civil, ha polarizado el debate ideológico. Más aún, la aplicación inflexible del ajuste estructural y la incapacidad del

⁸² Cf. Kaplan, M. "El Estado de Derecho Latinoamericano", *Neoliberalismo y transformaciones del Estado contemporáneo*, ob.cit. pp. 319-354; para una visión más amplia de esta temática, puede verse, del mismo autor, *Aspectos del Estado en América Latina*, Ed. UNAM, México, 1981; también Mathias, G. y P. Salama, *El Estado sobredesarrollado*, Ed. Era, México, 1986.

⁸³ Véase *Supra*, Cap. I, 1. Los problemas de la modernización tardía, pp. 5-8.

Estado para garantizar la soberanía democrática y establecer una política social compensatoria, pueden agudizar los conflictos sociales a tal punto que se vulnere la legitimidad y la estabilidad del sistema político.

5.8 Nueva democracia: retos y exigencias

La importancia de la aportación liberal al desarrollo de la democracia moderna no debe subestimarse, como se ha señalado antes. La libertad política es fundamental y condiciona el proceso de formación de la democracia moderna. “Si el liberalismo es un instrumento de la democracia, la democracia no es en sí misma un vehículo del liberalismo. La fórmula de la democracia liberal es *la igualdad a través de la libertad*, por medio de la libertad, no la libertad por medio de la igualdad... [] ...la libertad del liberalismo y la igualdad de la democracia se relacionan entre sí *procedimentalmente* en ese orden”⁸⁴. Al mismo tiempo, sin embargo, es importante asumir las limitaciones de la democracia liberal y sus formas de entender la libertad. Es fundamental ver más allá de la libertad negativa de las teorías liberales, reconocer la transformación y el avance de la democracia contemporánea y reivindicar su contenido ético fundamental.

A pesar del actual consenso internacional por la democracia, vivimos en “la época de la democracia confusa”⁸⁵. No existe una teoría central acerca de las tradiciones y valores que contribuyeron a su formación, de la combinación de circunstancias históricas que condujeron a la democracia liberal moderna, con sus tensiones, crisis y debilidades. El debate contemporáneo no ha logrado superar las interpretaciones simplistas y extremas, no ha podido establecer una teoría general,

⁸⁴ Sartori, G., *Teoría de la democracia*, ob.cit., Vol.2, pp. 474; Sartori es contundente en su defensa de la tradición liberal y en su precisión de lo que puede y no puede significar una democracia socialista: “Sostener que la democracia es algo más que el liberalismo es cierto a medias y es falso a medias. Es verdad si queremos decir que la democracia es más en el sentido social; pero en general es falso si pretendemos decir que es más que el liberalismo en el sentido político. El Estado democrático –si lo designamos correctamente- es el Estado constitucional liberal”, *Ibid.*, p.473.

⁸⁵ *Ibid.*, Vol. 1, p. 25.

basada en el consenso, acerca del significado fundamental del concepto, su historia y la manera de resolver las dificultades que hoy enfrenta. Las teorías contemporáneas acerca de la democracia tienen como centro el debate acerca de la diferencia entre hechos y valores. Pueden identificarse dos grandes corrientes. Por una parte, las *teorías normativas*, aquellas que definen la democracia en función de lo que debe ser, referidas a un conjunto de valores e ideales que tienen el carácter de obligación moral y de un modo de vida. Por la otra, las *teorías descriptivas*, que la definen como un conjunto de instituciones, reglas y procedimientos, empíricamente verificables, cuyo contenido ético se limita a garantizar la igualdad jurídica y el respeto a los derechos y libertades fundamentales del individuo. Esta dicotomía también se expresa en la distinción entre *democracia formal* y *democracia sustancial*. Para los partidarios de la primera, la democracia se entiende como un conjunto de procedimientos jurídicos e institucionales que se adoptan para distribuir el poder político. Para los de la segunda, la democracia es fundamentalmente un compromiso ético con los valores de la igualdad, la justicia social y el bien común. Este debate ha conducido a formulaciones antagónicas que no ayudan a la verdadera reconstrucción histórica y conceptual de la democracia. A esta dificultad filosófica central, a esta diferencia entre idealistas y realistas, entre racionalistas y empiristas, se suman las distorsiones del debate ideológico⁸⁶.

Para superar esta situación, es necesario partir de una definición fundamental en la relación entre hechos y valores en la ciencia política. Luego será indispensable una labor de reconstrucción histórica y conceptual. Sartori se pronuncia tajante contra todo tipo de “estipulativismo”, es decir, contra la idea de establecer definiciones arbitrarias y puramente formales del concepto democrático. En la teoría de la democracia se combinan, necesariamente, las definiciones normativas y descriptivas. Como en la mayoría de las ciencias humanas, los valores y las prescripciones son tan importantes como los hechos y las descripciones. No es posible aceptar un descriptivismo extremo, cuyo vacío valorativo supone la

⁸⁶ *Ibid.*, Vol. I, pp. 25-27; véase también Macpherson, C.B., *The life and times of liberal democracy*, ob.cit., pp. 7-9; Bobbio, N., *Liberalismo y democracia*, ob.cit., pp. 39-44; Touraine, A., *¿Qué es la democracia?*, ob.cit., pp. 20-23.

cancelación del compromiso ético de la democracia. Tampoco es aceptable el dogmatismo normativo, que desprecia la libertad política formal y sus procedimientos, en aras de un paraíso ideal que oculta los riesgos de su materialización histórica. Es necesaria una teoría de la democracia que integre la visión normativa y la descriptiva, que determine los valores y los procedimientos necesarios para la democracia. Aún si logramos describir a la democracia como un macro artefacto, estamos inevitablemente ante un proyecto humano, orientado por normas y valores. En la ciencia política, la tensión entre hechos y valores es en realidad una tensión constitutiva y fundamental, lo que hoy se requiere, en palabras de Sartori, es una “teoría deontológica”, una ciencia sobre la forma en que los valores se realizan y moldean los hechos, una ciencia moral sobre lo que debe hacerse, sin menospreciar por ello las condiciones formales y las secuencias históricas, una ciencia en la que se combinen los valores y las técnicas. Cuando las teorías valorativas desprecian las normas técnicas, se empobrecen; cuando las doctrinas empíricas ignoran los valores, se condenan a la superficialidad⁸⁷.

Si el avance de la democracia en el mundo tiene alguna sustancia, es necesario identificar las nuevas formas de la libertad, tanto individual como social, los nuevos patrones de organización y participación política de la sociedad civil, las nuevas luchas y movimientos por reafirmar los valores de la justicia social y la igualdad. El individualismo y el principio del libre mercado son condiciones necesarias, pero no suficientes. Si bien no hay democracia que no sea liberal, hay muchos regímenes liberales que no son propiamente democráticos. En sentido estricto, no es posible llamar democráticas a sociedades que de manera sistemática alientan la concentración de la riqueza y el poder, generan más restricciones a la libertad de muchos y se inclinan por formas autoritarias y tecnocráticas de gobierno.

Si se asume que se ha dado un avance sustantivo de la democracia en el mundo y si la consideramos como un régimen deseable para las sociedades contemporáneas, es necesario reconstruir la historia de los movimientos sociales

⁸⁷ Sartori, G., *Ibid.*, p. 26.

concretos, que reivindicaron los intereses de los grupos dominados y su lucha contra la opresión de los grupos dominantes, porque en estos movimientos fue que se formaron los valores democráticos. Para tal propósito, Touraine nos proporciona una aproximación reveladora. La democracia, nos dice, es un deseo de liberación, una fuerza social y política que resulta del llamado a la libertad y la justicia en nombre de las mayorías contra los intereses dominantes: "Lo que vincula libertad negativa y libertad positiva es la voluntad democrática de dar a quienes están sometidos y son dependientes, la capacidad de obrar libremente, de discutir en igualdad de derechos y garantías con aquellos que poseen los recursos económicos, políticos y culturales"⁸⁸.

Si la democracia contemporánea realmente significa algo nuevo es porque el orden social, basado en la integración vertical y la desigualdad, está siendo cuestionado de manera profunda. El significado auténtico de la democracia actual consiste en un proceso en el que se transforman todas las relaciones sociales. En la sociedad contemporánea, la política democrática consiste en promover y garantizar la libertad de los individuos, grupos y colectividades para convertirse en sujetos políticamente activos, en movimientos sociales y en personas que desean el control de sus condiciones de vida y de trabajo. El pensamiento democrático ya no debe orientarse a la propuesta de un orden social alternativo, de un modelo integral y completo. En la sociedad post – industrial, la tarea consiste en garantizar el libre desarrollo de todas las formas de libertad positivas, de los nuevos actores y movimientos sociales, para fomentar el pluralismo y el reconocimiento de la diversidad, de tal modo que la democracia penetre en todos los niveles del tejido social. Sólo a través de la democracia es posible lograr que el mayor número de ciudadanos tenga la libertad de satisfacer sus necesidades y desarrollar sus capacidades, al mismo tiempo que fortalece sus vínculos de identidad colectiva, respetando la diversidad del otro. Sólo en la democracia, los individuos pueden reconocerse unos a otros como iguales y diferentes al mismo tiempo. Sólo a través de los mecanismos y de los valores de la democracia es posible lograr un nuevo

⁸⁸ Touraine, A., *¿Qué es la democracia?*, ob.cit., p. 21.

orden social, basado en la igualdad y la diversidad, en el que los individuos y los grupos sociales puedan conciliar la libre satisfacción de sus intereses, los sentimientos de identidad colectiva y el respeto a la diversidad. Si tanto los individuos como los grupos mayoritarios de la sociedad logran convertirse en sujetos políticamente activos, si logran dar satisfacción a sus intereses y necesidades de integración colectiva, si adoptan el control de sus propias condiciones de vida y respetan la diversidad, la sociedad post industrial tendrá una mejor posibilidad de preservar la herencia de la democracia liberal⁸⁹.

Para consolidarse como la forma de gobierno moral y políticamente deseable, la democracia debe ser capaz de renovarse y fortalecerse constantemente. Por ello, la democracia es ante todo una exigencia, un desafío. Las tareas de la democracia son muchas y diversas. Una estrategia fundamental consiste en multiplicar y potenciar los instrumentos de control, frenos, contrapesos y sanciones sobre las instituciones políticas y los comportamientos antidemocráticos. Por otra parte, es fundamental definir con claridad la autonomía de la política democrática. La independencia del sistema político respecto a los intereses económicos dominantes es algo que debe garantizarse y es fundamental. No es aceptable que el poder político esté subordinado a los intereses económicos más poderosos. Esto sólo puede lograrse mediante una participación democrática amplia, que fiscalice eficazmente las políticas gubernamentales y contribuya activamente en su definición. La esfera de la política debe responder y reflejar la acción de la sociedad civil, las formas individuales y colectivas de participación, que ejercen una vigilancia sistemática sobre el poder. La autonomía de la política depende fundamentalmente del establecimiento y la consolidación de una ética pública que sea ampliamente compartida por la sociedad civil y la sociedad política. La ética es una necesidad para la política democrática. Es fundamental combatir la apatía, garantizar la participación informada y activa de los ciudadanos y prevenir la manipulación ideológica e informativa que hoy se lleva a cabo a través de los medios de comunicación masiva. En última instancia, la condición para el desarrollo de una

⁸⁹ *Ibíd.*, p. 53.

política democrática radica en la existencia de un público que exija y preserve el respeto a los principios de una ética pública⁹⁰. La democracia es un régimen exigente, que demanda la rendición de cuentas por parte de los gobernantes, la participación activa e informada de los ciudadanos, la crítica y la vigilancia sistemáticas del gobierno, de tal modo que se garanticen las condiciones básicas de todo régimen democrático: competencia política, elecciones libres, alternancia en el gobierno, pluralismo, rendición de cuentas y responsabilidad de los gobernantes y los aparatos estatales.

Una de las búsquedas más significativas en el esfuerzo por resolver los problemas de la democracia actual, proyectando un modelo que cumpla con las promesas y valores del concepto originario, se expresa en el concepto de *democracia participativa*. Desde los años sesenta, como resultado de los movimientos contestatarios de la época, surge la idea de este modelo alternativo. El punto de partida consiste en la crítica de la tradición liberal y del modelo hoy prevaleciente: la *democracia de equilibrio*.

Los problemas actuales deben verse a través de la evolución de la democracia liberal, en términos de los modelos que se han sucedido históricamente, a lo largo del siglo XIX. En este periodo, la tradición liberal atravesó por una compleja transformación que la llevó del modelo originario de una *democracia protegida (protective democracy)* a una *democracia de desarrollo (developmental democracy)*. Es el tránsito de una teoría basada en las doctrinas utilitarias de J. Bentham y J. Mill, a la democracia con un mayor compromiso ético de J. Stuart Mill, en donde predomina la idea de garantizar el auto-desarrollo de todos los individuos, según sus capacidades⁹¹. El proceso histórico que ha llevado a la evolución y conciliación de estos dos paradigmas ha sido complejo y conflictivo, puesto que se inspiran en concepciones del hombre y la sociedad muy diferentes. Macpherson considera el modelo de Stuart Mill como la concepción

⁹⁰ Pasquino, G., *La democracia exigente*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999, pp. 69-76.

⁹¹ Macpherson, C.B., *Democratic theory*, Oxford University Press, Oxford, 1973, Cap.X, p.185.

más avanzada y legítima, desde el punto de vista de los valores democráticos, en el arduo proceso de democratización del liberalismo. El paradigma de la *democracia de desarrollo* representa el esfuerzo más consistente de integración y conciliación entre la tradición liberal y la tradición democrática, el modelo de democracia liberal que logra una mejor preservación del contenido igualitario y participativo de la democracia en el marco de los conceptos y las instituciones liberales. Sin embargo, este modelo no habría de predominar; se produce, en esta historia de la democracia liberal, una suerte de movimiento pendular, por el que se regresa al modelo originario, y en el que se introduce el principio del libre mercado al centro mismo de la teoría política⁹².

En efecto, en el curso del siglo XX, a partir del fin de la Segunda Guerra, se ha configurado el nuevo modelo: la *democracia de equilibrio*, en el que el sistema político se concibe como un mercado en sí mismo, cuya estabilidad depende del equilibrio entre oferta y demanda de bienes políticos, como en cualquier sistema de precios de tipo mercantil. Esta importación de un modelo económico al centro de la teoría política ha sido extraordinariamente exitosa y ha impulsado una investigación muy amplia en torno a los sistemas de partidos y el comportamiento electoral. Para Macpherson, sin embargo, representa una regresión al modelo utilitarista y un vaciamiento del contenido ético de la democracia, un abandono del compromiso democrático de la tradición liberal⁹³. En este modelo, la democracia es fundamentalmente un mecanismo para elegir y autorizar gobiernos, en un marco de libre competencia entre elites autodesignadas, que compiten por el voto regularmente⁹⁴. El ciudadano, como individuo racional que actúa siempre de acuerdo al principio de maximizar su beneficio, ejerce su capacidad de compra a través del voto, para elegir autoridades y representantes que tomarán las decisiones políticas en su nombre. La democracia representa el punto óptimo de equilibrio en la distribución de bienes políticos. Los supuestos básicos del modelo

⁹² Macpherson, C.B., *The life and times of liberal democracy*, ob.cit., p. 22.

⁹³ *Ibid.*, pp.77-79.

son dos: primero, la racionalidad instrumental del individuo, orientada a la maximización de su beneficio; segundo, un mercado libre y competitivo, regido por las leyes de oferta y demanda, en el que partidos y ciudadanos concurren regularmente. En términos ideales, la regulación que ejerce el mercado es fundamental; por ella, los políticos, orientados como todos a maximizar su beneficio, se ven obligados a desempeñar funciones sociales que son evaluadas por los votantes; a su vez, los ciudadanos pueden ejercer con plena libertad y soberanía su voto individual, que al sumarse a otras múltiples decisiones individuales, conformará una mayoría que, a su vez, se traducirá en autoridad política. Como en cualquier mercado, la demanda efectiva determina la oferta y la distribución de los bienes políticos: el poder de los partidos, las autoridades gubernamentales y la representación legislativa. El sistema de partidos se concibe como un sistema empresarial, en donde las elites políticas compiten como proveedores, en respuesta a las demandas de la ciudadanía. Esta presentación del sistema político como mercado, por su sencillez y precisión, ha resultado sumamente atractiva; en efecto, el sistema de partidos y los procedimientos electorales pueden funcionar y comprenderse muy bien bajo el modelo del mercado, pero al mismo tiempo, por su formalismo extremo, se han sacrificado los principios normativos de la democracia⁹⁵.

Pero este modelo no sólo condena a la democracia a la irrelevancia, como ha señalado Sartori, sino que además es inconsistente bajo sus propias premisas. En su funcionamiento se registran contradicciones que invalidan sus principios fundamentales. Adoptando su propia terminología mercantil, puede decirse que los problemas se presentan en tres puntos principales: 1) en la conformación de la demanda efectiva se registra una profunda inequidad, determinada por la desigualdad económica y el monopolio de la información; 2) la soberanía del consumidor y su capacidad de influencia en el mercado están gravemente

⁹⁴ "El método democrático es el arreglo institucional que permite tomar decisiones políticas, en el que algunos individuos adquieren el poder de decidir, a través de una lucha competitiva por el voto del pueblo"; Schumpeter, J., *Capitalism, socialism and democracy*, ob.cit., p. 269.

⁹⁵ Macpherson, C.B., *The life and times of liberal democracy*, ob.cit., p. 78.

disminuidas, por el efecto de la apatía política inducida y por la mediatización burocrática que ejercen los partidos; y 3) la libertad del mercado está seriamente afectada por la estructura oligopólica del sistema de partidos, cuyo desempeño manipula y distorsiona la demanda ciudadana⁹⁶

En cuanto al primer punto, la demanda efectiva en el mercado político obedece inevitablemente a dos recursos fundamentales: dinero e información, mismos que están muy desigualmente distribuidos en la sociedad. Las posibilidades de influencia política y la disposición para informarse y participar se distribuyen de manera muy inequitativa en una sociedad dividida en clases. Como han comprobado múltiples investigaciones empíricas, a mayor pobreza e ignorancia, mayor apatía y pasividad políticas. El grado de información y participación está correlacionado con el nivel socio-económico y educativo. En una situación en la que los recursos económicos e informativos están sumamente concentrados, la utilidad marginal de la participación política para el hombre común disminuye sistemáticamente, puesto que representa un esfuerzo difícil de justificar, considerando los escasos beneficios esperables. Por su propia lógica, el modelo induce a la pasividad política a la mayoría de los ciudadanos. Esta correspondencia es congruente con el sistema social prevaleciente: un sistema de sufragio universal sólo puede funcionar en una sociedad profundamente desigual cuando se induce la indiferencia y la apatía en la mayor parte de la población. De hecho, la mayoría de los teóricos defensores del modelo han reconocido la necesidad de un alto grado de pasividad política, para lograr un gobierno eficaz, no obstaculizado por una vigilancia ciudadana excesiva y paralizante⁹⁷. Por otra parte, la autonomía y la soberanía del votante están seriamente debilitadas, en la medida que los partidos ejercen un control oligopólico de la oferta política y mediatizan sistemáticamente la influencia y la vigilancia ciudadana sobre el

⁹⁶ *Ibíd.*, pp.85-87.

⁹⁷ En esta idea de un grado de apatía deseable u óptimo para la democracia coinciden Schumpeter, J., *Capitalism, socialism and democracy*, ob.cit. pp. 281-283; Almond, G. y S. Verba, *The civil culture*, ob.cit, pp. 479-481.; Lipset, S. M., *El hombre político*, ob.cit. pp. 77-78; y Dahl, R., *La poliarquía*, Ed. Rei, México, 1993, pp. 113-115.

gobierno y los representantes políticos. De hecho, como señala acertadamente Macpherson, desde mediados del siglo XIX, la función central de los partidos políticos ha consistido en dos tareas: 1) Desvanecer y encauzar las diferencias y los conflictos de clase; y 2) Diluir y mediatizar la responsabilidad de los gobiernos y legisladores frente al electorado. De esta manera, por su estructura oligopólica, el sistema de partidos distorsiona y controla la demanda, mediante una serie de tácticas que promueven la ambigüedad y la desinformación en torno de las ofertas políticas disponibles⁹⁸.

En fin, parecería entonces que el pluralismo elitista no sólo ha enajenado los valores y el contenido normativo de la tradición democrática, sino que es inconsecuente con sus propias premisas de un mercado libre y un ciudadano independiente y soberano. Por otra parte, su hegemonía se ha fincado no sólo en la sencillez y transparencia de su propuesta de pensar al sistema político como mercado, sino en el hecho de que se presenta como única alternativa posible, ante la amenaza de la dictadura totalitaria. Si este fuera el caso, garantizar efectivamente la imposibilidad de la tiranía es ya un mérito suficiente. Macpherson acepta que, en términos históricos, la democracia ha evolucionado en estrecha asociación con una sociedad de mercado, basada en la propiedad privada y la acumulación capitalista; sostiene, sin embargo, que en las condiciones tecnológicas de la actualidad, los condicionantes de una economía de la escasez han sido superados, y que es posible desarrollar la democracia de manera más plena, en la búsqueda de nuevas formas de organización económica, social y política⁹⁹. Para el pensamiento crítico y democrático de la actualidad, es fundamental concebir y demostrar la factibilidad de otro modelo de organización política, que en el marco jurídico e institucional de las sociedades liberales, fortalezca el contenido y los valores de una sociedad verdaderamente democrática.

⁹⁸ Macpherson, C.B., *Democratic theory*, ob.cit., p.191.

⁹⁹ Macpherson, C.B., *The life and times of liberal democracy*, ob.cit., pp. 21-22.

Así, la confusión y la crisis de la democracia contemporánea hace indispensable proyectar un cuarto modelo, *la democracia participativa*, cuyo propósito es avanzar y consolidar los valores democráticos fundamentales. Para superar la crisis actual y enfrentar los riesgos de estancamiento o involución, es indispensable pensar una nuevas formas de participación. Para Macpherson, los dos problemas fundamentales que hoy enfrenta la democracia liberal son los: a) la creciente desigualdad económica; y b) la apatía y la baja participación ciudadana, que tiende a agudizar la desigualdad. Es deseable y posible superar el modelo de la “democracia de equilibrio”, que induce la pasividad ciudadana y fomenta el gobierno tecnocrático autoritario; sólo a través de un sistema político más participativo pueden preservarse los avances democráticos de la tradición liberal y evitarse sus tendencias regresivas¹⁰⁰. El nuevo modelo, sin embargo, enfrenta obstáculos importantes, tanto de concepción como de estrategia. En primer lugar, se plantea el problema de la dimensión. La democracia directa es impracticable en el escenario de las sociedades de masas, en las que no es posible prescindir de un sistema representativo. Ni los avances tecnológicos de la informática y las telecomunicaciones, ni los mecanismos de consulta directa como los plebiscitos y referéndum, pueden resolver el problema de la canalización de las demandas sociales, que además de su diversidad y tamaño, enfrentan el problema de que muchas veces son inconsistentes o incompatibles. En la definición de las políticas públicas de carácter económico y social, la toma de decisiones requiere de cuerpos gubernamentales técnicamente capacitados, que puedan garantizar la pertinencia de las políticas adoptadas¹⁰¹.

Por otra parte, para el éxito de cualquier proyecto de democracia participativa, destacan dos condiciones que deben cumplirse simultáneamente. Es indispensable, por una parte, lograr un cambio en materia de cultura política, en la conciencia ciudadana y la experiencia de la vida comunitaria. Por la otra, es fundamental disminuir la desigualdad económica y social, puesto que a mayor

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp. 87-88.

¹⁰¹ *Ibid.*, pp. 95-96

desigualdad corresponde siempre una mayor apatía política. Se plantea así un círculo vicioso: "...no podemos lograr más participación democrática sin un cambio previo en la desigualdad social y en la conciencia, pero no podemos lograr los cambios en la desigualdad y la conciencia sin un incremento previo en participación democrática"¹⁰². Para romper esta circularidad es necesario ir más allá de las vías contempladas por Marx y por Stuart Mill; la primera resulta impracticable y la segunda ha fracasado. En las sociedades democrático liberales avanzadas es imposible pensar en una vía revolucionaria, que transite por la radicalización de la conciencia proletaria y la dictadura del proletariado. Por otra parte, el optimismo reformista de Stuart Mill se ha visto frustrado: ni la ampliación paulatina del sufragio ha garantizado una mayor participación y una evolución positiva de la conciencia ciudadana, ni las cooperativas obreras se han desarrollado con la fuerza necesaria para aminorar la desigualdad y lograr un sector económico significativo, basado en la propiedad de los trabajadores¹⁰³.

No obstante, existen algunos síntomas en la sociedad contemporánea que permiten vislumbrar la posibilidad de avanzar en una democracia participativa. En primer lugar, destaca el hecho de que la conciencia ecológica o ambiental ha tomado una importancia cada vez mayor en el interés público, de tal manera que se ha impuesto la necesidad de poner un límite y reformular la idea del individualismo posesivo, central en la lógica del mercado capitalista, que ve a cada individuo como a un consumidor infinito e insaciable, que necesariamente se mueve bajo el imperativo de maximizar su satisfacción individual, sin consideración alguna a las condiciones de la comunidad o la sociedad en su conjunto. En segundo lugar, hay una conciencia cada vez mayor acerca del costo de la apatía política por parte de la ciudadanía, que deja en manos de las grandes corporaciones y los cuerpos tecno-burocráticos el proceso de toma de decisiones que afectan directamente la vida de las comunidades. Por ello han surgido múltiples movimientos sociales, basados en la participación vecinal y comunitaria,

¹⁰² *Ibid.*, p. 100.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 101.

que están preocupados por el destino de su entorno inmediato, y que se manifiestan cada día con más frecuencia en contra de las decisiones burocráticas y corporativas. Por último, hay una sospecha creciente acerca de la incapacidad del capitalismo corporativo para lograr un desarrollo sustentable en términos sociales y ecológicos. La inducción sistemática del consumismo y la agudización de la desigualdad social han puesto cada vez más a la vista las contradicciones de la sociedad capitalista. En un escenario internacional en donde la explotación imperialista ha venido acotándose, en el que la crisis de los años setenta ha marcado el agotamiento de las políticas keynesianas y la crisis del Estado de Bienestar, el desempleo y la inflación se han vuelto crónicos, generando una mayor conciencia social y una actitud más participativa¹⁰⁴.

Ante estas condiciones, la construcción de un modelo de democracia participativa es fundamental. Proyectar la estructura, los mecanismos y las estrategias a través de los cuales pueda operarse su realización, en las condiciones de las sociedades democrático-liberales, es una tarea prioritaria. Macpherson propone algunos elementos centrales del modelo. Asumiendo una estructura piramidal, a su base deberían establecerse múltiples formas de participación democrática directa, en los centros de trabajo, escuelas, centros de salud, organizaciones comunitarias, etc. Sin embargo, se requerirían también múltiples niveles de participación indirecta y representación política, que habría que construir de acuerdo a los principios de transparencia y rendición de cuentas. En esta combinación de democracia directa e indirecta, será indispensable la acción de los partidos políticos, que deberán alentar una participación ciudadana más amplia y libre, al mismo tiempo que deberá preservarse la estructura de gobierno existente, en sus formas presidenciales y/o parlamentarias¹⁰⁵.

En la historia de la democracia, como se ha visto, se logra primero la expresión efectiva de la soberanía popular, mediante el desarrollo del

¹⁰⁴ *Ibíd.*, p. 102-103.

¹⁰⁵ *Ibíd.*, pp. 112-113.

constitucionalismo liberal y la vigencia plena del estado de derecho, para avanzar luego, en el terreno de la lucha por la justicia social. Actualmente, la tradición democrática debe reivindicar sus ideales igualitarios y plantearse nuevos objetivos políticos y sociales. Es cierto que las ideologías extremistas de derecha han caído en el desprestigio y prácticamente han desaparecido. Es cierto, además, que las posiciones de la izquierda antidemocrática han entrado también en un proceso de extinción. No obstante, la democracia enfrenta, en algunos fenómenos y tendencias de la sociedad capitalista, tanto en los países más avanzados como en los países en desarrollo, retos y amenazas que pueden poner en cuestión su viabilidad.

En la actualidad, a globalización se presenta como el surgimiento de una nueva sociedad mundial, en la que debe prevalecer el liberalismo económico irrestricto. El mercado se impone sobre la sociedad y la política, para desplazar y minimizar al Estado como instancia reguladora del crecimiento y responsable de aplicar políticas sociales. Este fatalismo económico neoliberal supone el sometimiento de toda forma de protesta social e intervención política orientadas a controlar el desarrollo económico, la reducción de aquellos movimientos sociales que se orientan a la crítica de las contradicciones del capitalismo y al impulso de nuevas formas de intervención estatal que corrijan la desigualdad y la injusticia. Para Touraine, el pensamiento crítico y democrático enfrenta actualmente el reto de buscar nuevas salidas a la actual transición liberal, que se inclina por una nueva forma de capitalismo salvaje¹⁰⁶.

Uno de los primeros asuntos que debe analizarse, particularmente relevante para América Latina, es el problema de la unidad nacional. La economía globalizada ha puesto en cuestión el concepto mismo de nación. Hay dos procesos que afectan directamente la noción y los límites de la soberanía nacional. Por una parte, el surgimiento de grandes organismos supranacionales, como la Comunidad Europea o los tratados comerciales de tipo regional, cada vez

¹⁰⁶ Touraine, A., *¿Qué es la democracia?*, ob.cit., p. 29; Touraine, A., *¿Cómo salir del liberalismo?*, Ed. Paidós, México, 1999, p.22.

más comunes, que expropián todo un ámbito de competencias en materia de organización económica y política. Por la otra, la fragmentación y radicalización de movimientos étnicos y culturales. La pertenencia a una colectividad política, base del concepto mismo de ciudadanía, es una condición básica de la democracia. Por ello, si la sociedad nacional se disuelve o fragmenta, la democracia está amenazada¹⁰⁷. El establecimiento y el ejercicio mismo de la ciudadanía han requerido hasta hoy de una fuerte identidad entre sociedad civil, sistema político y Estado. Cuando estas condiciones se ven sometidas a un cambio importante, el ejercicio de la ciudadanía debe reconstruirse. Las relaciones económicas tienden a separarse del conjunto de la sociedad. En estas condiciones, es básico reconstruir las formas de acción política y fortalecer los valores democráticos, particularmente aquellos referidos al respeto a los derechos culturales, al reconocimiento de las diferencias. El reconocimiento del otro y la convivencia entre diferentes culturas son condiciones para la preservación y fortalecimiento de la democracia. Por ello, es necesario que la democracia se asuma más como una cultura política que como un conjunto de reglas y procedimientos. El multiculturalismo es una condición necesaria para el desarrollo de la democracia, basada en la diversidad y en el reconocimiento de los derechos del otro. A su vez, sólo mediante la democracia es posible salvaguardar la diversidad cultural y social de la sociedad contemporánea, garantizar la convivencia de los individuos y los grupos al interior de las distintas unidades nacionales. El reto de la democracia consiste en construir nuevas formas de unidad nacional, basadas en el respeto a la diferencia entre individuos y grupos, que puedan asimilar la autonomía y los sentimientos de identidad regionales, preservando al mismo tiempo la unidad nacional¹⁰⁸.

Otra de las amenazas que hoy enfrenta la democracia consiste en esa desgastada representación ideológica que condena toda forma de intervención reguladora del Estado, que procura restringir sus funciones a un nivel mínimo,

¹⁰⁷ Touraine, A. *¿Qué es la democracia?*, ob.cit. pp. 268-270.

¹⁰⁸ Touraine, A., *¿Cómo salir del liberalismo?*, ob.cit., pp. 56-57.

para permitir la operación incondicional del principio de libre mercado. La teoría del Estado mínimo expresa esta concepción equívoca. Más allá del debate ideológico, como se ha visto, en los países europeos se preserva buena parte de los instrumentos y las políticas del Estado de Bienestar. En los países en desarrollo, las políticas de estabilización y reforma estructural han tenido grandes costos sociales. En estas condiciones, renunciar a la intervención reguladora del Estado equivale a poner en riesgo la viabilidad de la democracia misma. Un Estado capaz de diseñar y aplicar concertadamente políticas sociales compensatorias, orientadas a redistribuir los ingresos de manera más equitativa, es un imperativo para la democracia en América Latina. Ante este escenario, es indispensable reconstruir las formas de la acción política e impulsar la formación de nuevos sujetos sociales. El pensamiento y la acción ecologista, el movimiento de las mujeres, la lucha de los grupos minoritarios, la diversidad de causas y movimientos que expresan las Organizaciones No Gubernamentales, la defensa de los derechos humanos y culturales, son algunas de las formas principales de resistencia al “pensamiento único”. Contra el fatalismo y la impotencia, contra la manipulación de la esfera pública por los medios masivos de comunicación, es necesario partir de la convicción de que es posible reconstruir la capacidad de acción social y política de los marginados y los excluidos, de los nuevos sujetos sociales. Garantizar su autonomía y sus formas de organización y participación, dentro del marco institucional de la democracia, es algo central. En esta búsqueda de salidas frente al neoliberalismo, los riesgos y las desviaciones son muchos. La violencia es una estrategia que comprobadamente conduce al fracaso y es necesario desalentar¹⁰⁹.

Los partidos, las organizaciones sindicales, los grupos de interés y toda la gama de asociaciones políticas constituyen la esfera de contacto entre la sociedad civil con el Estado y son indispensables al funcionamiento del sistema democrático. Estas organizaciones tradicionales, sin embargo, están en crisis. Entre los grandes partidos, las posiciones ideológicas se han diluido o perdido toda credibilidad. Como

¹⁰⁹ *Ibid.*, pp. 76-86.

organizaciones políticas, se han burocratizado profundamente, lo que los ha hecho insensibles e inadecuados para representar y canalizar los pequeños movimientos autónomos que proliferan en la sociedad post industrial. En la construcción de la nueva democracia es indispensable renovar las formas de organización y representación política, de tal modo que se garantice la participación de todos los sectores, dentro de un marco institucional flexible que permita el desarrollo de los nuevos sujetos sociales y su lucha por una sociedad más igualitaria.

CAPÍTULO VI

LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA: CONCLUSIONES PROVISIONALES

6.1 Las formas de la transición

Como se ha señalado, la década de los ochenta en América Latina fue un periodo en el que las formas más extremas del autoritarismo cedieron el paso a regímenes de tipo democrático. A escala mundial, en 1974 sólo 39 países podían considerarse democráticos, uno de cada cuatro; en 1997 se realizaron elecciones libres en 117 países, dos de cada tres¹. En 1974, ocho de los diez países sudamericanos tenían gobiernos autoritarios; para 1990, en nueve se habían establecido gobiernos democráticamente elegidos. Este impulso no ha carecido de obstáculos. La transición ha sido un proceso complejo y diferenciado. Luego de un periodo de veinte años, los resultados son combinados. La democracia parece haberse consolidado en Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, México, Nicaragua y Uruguay. En Perú, Ecuador, Venezuela y Bolivia se registran síntomas de inestabilidad. Las elecciones abiertamente irregulares de Haití, en 1993, representan un franco retroceso. La vulnerabilidad de las democracias de la región es evidente, sea que se consideren los escenarios internacionales o las condiciones internas de conflicto e insuficiencia de las instituciones políticas. Se trata de transiciones incompletas, en las que su consolidación representa todavía un reto. Sin embargo, también es notable la aceptación generalizada del principio democrático como mecanismo de legitimación del poder. La participación ciudadana se ha incrementado y la confianza en los procedimientos electorales se ha ampliado. La extinción de los regímenes comunistas y la crisis del modelo revolucionario han moderado la polarización del debate ideológico. Esto ha contribuido al debilitamiento de los movimientos extremistas tradicionales, pero han surgido otros, como el de la lucha por los

derechos de la población indígena, y diversos movimientos contra la discriminación y la exclusión sociales. En un escenario dominado de fortalecimiento de la democracia y el desprestigio de los regímenes autoritarios, cuyos crímenes se han venido exhibiendo y enjuiciando legalmente en casi todos los países de la región, las sociedades latinoamericanas se ven ante el reto consolidar su experiencia democrática, de establecer las instituciones y formas de participación que correspondan a su historia y su circunstancia, de generar un sistema político estable, basado en un amplio consenso y en un proyecto de desarrollo socialmente viable. El debate acerca de los modelos de desarrollo se ha visto dominado por una posición hegemónica, por un consenso que se expresa en la fórmula neoliberal. Se ha decretado el fin de la historia y de las ideologías. El principio del libre mercado se predica como el fundamento de todo el orden social. No obstante, cuando se consideran las difíciles condiciones para el desarrollo de los países latinoamericanos, los retos que enfrentan para lograr un crecimiento económico sustentable, un desarrollo social equilibrado, estos decretos resultan meras fórmulas vacías, poco relevantes para la compleja agenda que la democracia latinoamericana. El libre mercado y la competencia son una condición necesaria, pero no suficiente.

Una transición política se define como un proceso en el que desaparece un régimen y surge otro, en el que se da un cambio de las reglas fundamentales del juego, y se caracteriza como un periodo de acentuada anomalía e incertidumbre, en el que la estabilidad del sistema está en cuestión². El estudio de la transición democrática ha generado un esfuerzo por establecer una tipología y un ejercicio de política comparada. Los procesos de ruptura y estabilización de los sistemas políticos es un tema con amplios antecedentes. En 1978, por ejemplo, Linz y Stepan realizaron un fecundo análisis de la crisis de los sistemas democráticos³. A partir del análisis de la estabilidad de un régimen, basado

¹ Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997: el Estado en un mundo en transformación*, Washington, D.C., 1997.

² Cf. O'Donnell, G., y P.C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, ob.cit., Vol. 4, Conclusiones, p. 19.

³ Linz., J.J. y A, Stepan (Eds.), *The break-down of democratic regimes*, 4 Vols., John Hopkins University Press, Baltimore, 1978.

fundamentalmente en su legitimidad y su eficacia, Linz expone las diversas combinaciones históricas en las que los procesos de transición se han producido, sea de manera reformista o de modo revolucionario. Si bien en esta obra la preocupación central es la crisis de la democracia, el análisis produjo una primera aproximación y diversas tipologías acerca de cómo surgen, se consolidan y colapsan los regímenes políticos.

Si se considera principalmente el punto de partida, en los países de América Latina la transición democrática actual ha adoptado tres formas principales: 1) la *fundación democrática*, que resulta de un movimiento revolucionario o guerra civil en contra de dictaduras de tipo tradicional, como es el caso de Nicaragua, El Salvador, Haití y otros países centroamericanos; 2) la *transición*, que es el caso típico, que obedece a la caída de dictaduras militares burocráticas, en donde no se presentan insurrecciones o guerra civil armada, como en los casos de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Perú; y 3) la *extensión o profundización*, en regímenes semi democráticos, donde el proceso ha sido prolongado, como en México y Colombia⁴. Otro elemento importante es la distinción entre transiciones que representan una recuperación, como en los casos de Argentina, Chile y Uruguay, que disfrutaron varias décadas de regímenes democráticos, y las que son fundacionales, es decir, que conducen al establecimiento de la democracia por primera vez, como en los casos de México y Nicaragua.

En consideración de la dinámica del cambio de régimen político pueden distinguirse también tres tipos principales: 1) de *transformación*, que equivale a una vía reformista, en la que las elites gobernantes consienten y dirigen el proceso de cambio del régimen autoritario, con acuerdo y apoyo de las fuerzas opositoras; 2) de *reemplazo*, forma de transición rápida y profunda, generada por el colapso del régimen autoritario y la acción de una oposición política fuerte que puede

⁴ Cf. Garretón, M.A., "Political parties and re-democratization in Latin America", ECDPM, Working paper N° 34, Junio 1997, Maastricht, pp. 5-6.

asumir la conducción de un nuevo sistema; y 3) de *traspaso*, forma combinada de las dos anteriores, en situación de empate o equilibrio entre el régimen dominante y la oposición, que deriva generalmente en pactos o acuerdos para la democratización⁵. En las transiciones de los países de Europa meridional, parecería que la fórmula más común ha sido la de *traspaso*, es decir, la de una transición relativamente rápida, basada en un acuerdo o pacto de los principales actores políticos, que pronto pudo traducirse e instrumentarse en un marco legal e institucional efectivo. El ejemplo más claro en este caso es España, que de la muerte de Franco a las primeras elecciones libres, en tan sólo cuatro años, se logró la estabilización de un régimen democrático. Italia y en Francia, al término de la II Guerra, serían ejemplos precursores de esta modalidad. Portugal es también ejemplo de este modelo. Los factores más influyentes en este tipo de procesos pueden agruparse en tres campos: a) un entorno internacional favorable; b) la neutralización política de las fuerzas armadas; y c) la existencia de una sociedad civil fuerte y organizada⁶.

La transición en América Latina ha adoptado toda la gama de combinaciones. Los puntos de partida han sido diversos: regímenes de partido único, dictaduras de tipo personal, dictaduras militares o regímenes de dominio oligárquico tradicional. Siendo la dictadura militar la forma más extendida en la región, las transiciones más comunes han sido por la vía de la *transformación reformista*. En este caso estarían Brasil, Perú, Ecuador y Guatemala. Igualmente México, aunque en condiciones diferentes, puesto que el punto de partida fue un régimen de partido hegemónico. También Chile, con una dictadura de tipo personal que enfrentó el rechazo plebiscitario. En contraste, Uruguay, Bolivia, Honduras y El Salvador experimentaron *transiciones por traspaso*, como resultado de un equilibrio de fuerzas. La transición en Nicaragua en 1990, como régimen de partido único, también puede considerarse de este tipo. Por último, en la transición por *reemplazo*, encontramos el caso de Argentina, donde una oposición bien

⁵ Huntington, S. P., *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1994, pp.120-121.

⁶ *Ibid.*, pp. 104-106.

organizada capitalizó inmediatamente el colapso del régimen militar, en 1983. En Granada y Panamá, donde el proceso se dio mediante la intervención armada estadounidense, se da la forma más extrema de reemplazo.

Otra elemento de análisis relevante es la distinción entre democratización y liberalización⁷. La primera implica un cambio sustancial del marco jurídico y de las estructuras institucionales que encauzan la participación política, orientado al pluralismo y a la competencia electoral legítima y abierta. La segunda es un proceso más gradual e irregular, y está constituida de iniciativas coyunturales y discontinuas, que no llegan a generar un auténtico cambio institucional. Entre la primera y la segunda no hay necesariamente una secuencia predeterminada; más aún, una estrategia de liberalización puede muy bien constituirse en un mecanismo permanente de control autoritario que bloquea el proceso de democratización. La posibilidad de transformar una política liberalizadora en un auténtico proceso de institucionalización democrática es un reto constante. Este modelo describe con bastante precisión el caso de México y también el de Brasil.

Entre los países en los que se estableció el Estado Burocrático Autoritario (EBA), Brasil es quizá el caso más estable, duradero y exitoso. La transición a la democracia se da a través de un largo proceso de liberalización, que se inicia en 1974, con la administración de Geisel, y se consuma en el proceso electoral de 1985, con la elección de Neves. De hecho, el EBA brasileño inicia su *liberalización* por su propia voluntad, sin demasiada presión opositora, más bien por razones del estancamiento económico que se hizo sentir desde los primeros años de la década de los setenta. El sistema electoral bipartidista, estrictamente controlado por la burocracia militar, no dio muestras de agotamiento sino hasta que, en 1979, con el propósito ahora de fragmentar a la oposición, el régimen permitió la formación de distintas organizaciones. La burocracia militar pudo supervisar y controlar en detalle cada uno de los avances de la liberalización, que comprendió

⁷ O'Donnell, G., y P.C. Schmitter (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, ob.cit., Vol. 4, *Conclusiones*, pp. 20-21.

un período de once años, de 1974 a 1985. Conviene señalar, sin embargo, que la estabilidad y la fuerza del régimen autoritario brasileño se debieron en buena medida a las condiciones económicas favorables que encontró y supo administrar con alguna eficiencia. El *milagro brasileño*, que va de 1968 a 1979, es uno de los periodos de más prolongados de crecimiento económico alto que se haya dado en la región. Luego de superada la etapa de crisis política y represión que generalmente acompañaron al surgimiento de estos regimenes, la única fuente de legitimidad sólida de que dispone el autoritarismo es el éxito de su programa económico. La burocracia militar brasileña supo impulsar y coordinar el crecimiento, ampliando y fortaleciendo por cierto el sector estatal de la economía, que no dejó de crecer en este periodo. Cuando los signos de la crisis por venir aparecieron, el régimen inició su liberalización; a parte de encauzar a la oposición y negociar a cada paso la apertura del sistema, el régimen también inició la compleja tarea de dismantelar el poderoso aparato de inteligencia y control policíaco, en el que se concentraba el ala más dura del autoritarismo⁸.

El mayor contraste frente al caso brasileño es el proceso de transición de Argentina. Tanto en su desarrollo como en su desenlace, el EBA siguió una dinámica completamente diferente, mucho más inestable y accidentada. No se trata de una liberalización prolongada, sino de una transición por colapso y reemplazo. La fuerza del peronismo y su proscripción política a partir de 1955 generan un sistema político dual que no contribuye a la estabilidad y al fortalecimiento del autoritarismo, que debe recomponerse en 1966. El régimen de Onganía adopta el nuevo estilo burocrático y logra en sus primeros años un éxito

⁸ Martins, L., "La liberalización del gobierno autoritario en Brasil", en O'Donnell, P.C. Schmitter y L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, ob.cit., Vol 2., *América Latina*, pp. 113-146; Duncan Baretta, S.R. y J. Markoff, "Brazil's Apertura: a transition from What to What?", en Malloy, J.M. y M.A. Seligson (Eds.), *Authoritarians and democrats: regime transition un Latin America*, University of Pittsburgh Press, 1987. pp. 43-66.

económico moderado. Sin embargo, el régimen no pudo consolidar su proyecto y enfrentó condiciones internas y externas desfavorables a partir de 1971; el estancamiento, el desempleo y la inflación debilitaron pronto su escasa legitimidad. A pesar de su exclusión, el peronismo había logrado mantener fuerza política, lo mismo que la izquierda radical, que sobrevivió a las primeras olas represivas y se recompone con motivo de la vuelta de Perón, en 1972. El fracaso y la desintegración del gobierno peronista producen un auténtico colapso social, en el que prevalece el desgobierno y el caos económico. La amenaza de guerra civil y la violencia social y política que se desatan en 1974 conducen al golpe militar de 1976. Se reestablece el EBA, bajo la consigna de acabar con la política, la subversión y el populismo, y se desata un nuevo periodo de represión salvaje, descontrolada, que permite la operación autónoma de bandas policíacas que cometen todo tipo de abusos. A pesar del programa neoliberal que ahora adopta el régimen, la crisis económica se profundiza en 1978, fecha en la que se suceden distintas administraciones, hasta llegar a 1982, con la derrota de las fuerzas armadas en la Guerra de las Malvinas y el colapso político del régimen. Las elecciones de 1983 y el triunfo del radicalismo en la persona de R. Alfonsín representan la súbita restauración del marco legal y el restablecimiento de los principios democráticos, con lo que de golpe se consolida la transición democrática argentina. En general, el balance del desempeño político y económico del EBA fue muy negativo, y su herencia sería una condición difícil de superar para las administraciones siguientes, que debieron enfrentar una deuda externa desmedida, un proceso inflacionario fuera de control y resistencia política tanto de parte del sector militar y como del movimiento sindical⁹.

⁹ Cavarozzi, M., "Los ciclos políticos en Argentina desde 1955", en O'Donnell, P.C. Schmitter y L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, ob.cit., Vol 2., *América Latina*, pp. 37-78; Portantiero, J.C., "Economía y política en la crisis Argentina: 1958-1973", en *Revista Mexicana de Sociología*, Año XXXIX, Vol. XXXIX, N° 2, Abril-Junio, 1977, pp. 531-565; Vacs, A.C., "Authoritarian breakdown and redemocratization in Argentina", en Malloy, J.M. y M.A. Seligson (Eds.), *Authoritarians and democrats: regime transition un Latin America*, University of Pittsburgh Press, 1987. pp. 15-42.

En el caso de Uruguay, el EBA que domina el país de 1973 a 1984 tiene una trayectoria que lo distingue también claramente del caso brasileño. Mientras que en Brasil el Estado forma un partido político oficial y establece por decreto un sistema bipartidista que mantendrá bajo su control por dos décadas, los militares uruguayos establecen un régimen autoritario de tipo colegiado, encabezado por el Consejo de Seguridad Nacional, que aplicara una violenta represión sobre los movimientos radicales y practicará una exclusión política tajante y sistemática sobre toda fuerza opositora, pero no realizará ningún esfuerzo por formar un partido oficial o establecer nuevas redes clientelares. Entre 1974 y 1980 logra un periodo de crecimiento económico y estabilidad política, con altos costos sociales. Ante la inminencia del estancamiento y la crisis económica, el régimen se ve obligado a proponer un Cronograma para la apertura y el reestablecimiento del orden constitucional. En 1980 sufre la derrota en un plebiscito que pretendía imponer una transición controlada, y en 1981 se ve obligado a realizar un proceso electoral que inaugura la transición y la vuelta de los partidos políticos y el movimiento sindical. El triunfo del Partido Colorado, en 1984, con la candidatura de J.M Sanguinetti, marca la consolidación del orden democrático¹⁰.

En el caso de Chile, entre 1973 y 1980, el régimen de Pinochet consolida su hegemonía mediante dos recursos básicos. Primero, con la designación de un equipo económico que se mantendrá en el poder durante toda la administración, y que impulsó un modelo de desarrollo nuevo, de temprana orientación neoliberal. Segundo, con la fundación de la Dirección General de Inteligencia (DINA), bajo la supervisión directa y personal del dictador, que encabezaría la represión masiva que tuvo lugar. Bajo un liderazgo personal muy acentuado, que exigía una lealtad absoluta y una vocación anticomunista profunda, Pinochet logró mantener intacta

¹⁰ Gillespie, Ch.G., "La transición uruguaya desde el gobierno tecnocrático militar colegiado", en O'Donnell, P.C. Schmitter y L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, ob.cit., Vol 2., *América Latina*, pp.261-294; Minello, N. "La consolidación del Estado militar", en *Revista Mexicana de Sociología*, Año XXXIX, Vol. XXXIX, N° 2, Abril-Junio, 1977, pp. 575-594; Varela Petito, G. "Uruguay, en la segunda etapa de la transición a la democracia", en Barba, C. y otros (Comp.), *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, Ed. Porrúa-FLACSO, México, 1991, pp. 699-717.

su hegemonía hasta 1981. El estilo burocrático de su administración se fortaleció con el innovador programa económico -que impulsó las privatizaciones, la inversión extranjera, la apertura comercial y el resurgimiento del sector exportador- diseñado por un pequeño grupo de tecnócratas bajo la tutela de la Escuela de Economía de Chicago. Entre 1973 y 1981, con una disposición de financiamiento externo ilimitado, el modelo funcionó, garantizando un crecimiento económico estable y una urbanización acelerada. Aún en condiciones de hegemonía y control, el régimen decidió la realización de un referéndum en 1980, cuyo resultado le fue favorable, orientado la designación de Pinochet como Presidente y a la promulgación de la Constitución autoritaria de 1981. Mediante este paso, Pinochet logró fortalecer el control militar del proceso de transición que habría de iniciarse dos años después. La recesión y la crisis económicas que golpearon al país en 1982 obligaron a la paulatina apertura política. En 1983 aparece públicamente la oposición por primera vez en 10 años. Hay indicios de movilización social y lucha política, sin embargo, los partidos políticos y las organizaciones sociales no logran integrar proyectos significativos y alianzas efectivas. Mediante la Constitución de 1981, sumada a la fuerza y la complicidad del sector militar, la dictadura logra mantener el control de la transición, hasta el plebiscito que finalmente desplazará a Pinochet del poder, en 1988¹¹.

El régimen militar del General Velasco Alvarado, en Perú, no tiene todas las características esenciales del EBA. Sin embargo, a pesar de su retórica populista y revolucionaria inicial, por la influencia de los gobiernos militares dominantes en la región, también adoptó una lógica burocrática y un intervencionismo estatal muy acentuados. El gobierno se propone políticas de movilización social, particularmente en el campo, para impulsar su proyecto de reforma agraria, pero al mismo tiempo aplica la represión contra toda disidencia y establece un fuerte

¹¹ Garetón, M.A., "La evolución política del régimen militar chileno", en O'Donnell, P.C. Schmitter y L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, ob.cit., Vol 2., *América Latina*, pp. 147-186; Borzutzky, S.T., "The Pinochet regime: crisis and consolidation", en Malloy, J.M. y M.A. Seligson (Eds.), *Authoritarians and democrats: regime transition un Latin America*, University of Pittsburgh Press, 1987. pp. 67-89.

control de los medios de comunicación. Con el ascenso del General Morales Bermúdez en 1975 y la agudización de la crisis económica, se producen nuevas movilizaciones por parte de APRA y resurgen los movimientos guerrilleros. En consecuencia, la represión recrudece. En 1977 se abre el periodo de transición, con el sometimiento del gobierno a las condiciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y con la convocatoria a una nueva asamblea constituyente. En 1980, después de 12 años de dictadura, se celebran elecciones, que gana apretadamente el Partido de Acción Popular, encabezado nuevamente por Belaunde, con lo que se inicia la restauración del orden democrático, que conducirán a las elecciones de 1985, cuando APRA, con la candidatura de Alan García logra finalmente el poder¹².

Por último, conviene destacar también el caso de México, que configura un proceso típico de transición democrática a través de una prolongada liberalización. El punto de partida en este caso no es el EBA sino un régimen autoritario de partido hegemónico, con una larga historia de estabilidad e institucionalización política temprana. El régimen postrevolucionario mexicano logra una etapa de auge y crecimiento constante entre 1940 y 1970, en la que el dominio del partido oficial es incuestionable. Los verdaderos partidos de oposición, tanto de derecha como de izquierda son muy débiles, y se ven acompañados de una serie de partidos auspiciados por el régimen, que en realidad no son sino una oposición simulada. No será sino hasta 1968 cuando el sistema político tropiece con dificultades de importancia, con la amplia revuelta estudiantil y popular que tuvo lugar ese año y que fue violentamente reprimida. Este episodio se convertiría en el símbolo del fin del milagro mexicano, un anuncio de la crisis económica que ya de dejaba sentir y un primer síntoma de la descomposición del autoritarismo. La década de los setenta, ante la inminente crisis del modelo desarrollista y el

¹² Cotler, J., "Las intervenciones militares y la transferencia de poderes a los civiles en Perú", en O'Donnell, P.C. Schmitter y L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, ob.cit., Vol 2., *América Latina*, pp. 225-260; Abugattas, L.A., "Populism and after: The peruvian experience", en Malloy, J.M. y M.A. Seligson (Eds.), *Authoritarians and democrats: regime transition un Latin America*, University of Pittsburgh Press, 1987, pp. 121-143.

crecimiento desmesurado de la deuda externa, el gobierno predica una apertura democrática, al mismo tiempo que aplica los procedimientos de la guerra sucia para acabar con los movimientos guerrilleros, que habían cobrado fuerza después de la represión estudiantil. Se inicia un periodo de fuga de capitales y devaluaciones, pero la crisis petrolera viene a salvar las finanzas gubernamentales y el régimen logra una relativa reconciliación con los sectores empresariales, que todavía estaban resentidos por la demagogia populista de la administración echeverrista. Es en 1977 cuando se inicia propiamente un proceso de reforma política, fortaleciendo el sistema de partidos y estableciendo mecanismos de representación proporcional, lo que permite a la oposición participar significativamente en el poder legislativo. La grave crisis económica de 1982, que conduce a la moratoria financiera del país y a la nacionalización de la banca. En las administraciones siguientes, al tiempo de se inician las políticas de ajuste estructural, privatizaciones y apertura comercial, se avanza en sucesivas reformas electorales, que permiten a la oposición avances importantes en todos los niveles de gobierno y representación política. En el curso de sus últimos 18 años de dominio hegemónico, el autoritarismo presidencialista mexicano logra imponer las reformas económicas neoliberales, al mismo tiempo que avanza cautelosamente en la reforma política, con cambios fundamentales en 1989, con la creación del Instituto Federal Electoral, y una serie de reformas al sistema electoral en 1993, 1994 y 1996. Finalmente, en 1997 el partido oficial pierde por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y en las elecciones del año 2000 pierde también la presidencia de la República, luego de más de 70 años de dominio¹³.

¹³ Middlebrook, K.J., "La liberalización política de un régimen autoritario: el caso de México", en O'Donnell, P.C. Schmitter y L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, ob.cit., Vol 2., *América Latina*, pp. 187-223; Cavarozzi, M., "México: pasado y presente de su fórmula política", y Whitehead, L. "Perspectivas de una transición del gobierno autoritario en México", en Cook, M.L. y otros, *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, Ed. Cal y Arena- UNAM, México, 1996, pp. 435-462 y 463-490; Molinar Horcasitas, J., *El tiempo de la legitimidad*, Ed. Cal y Arena, México, 1993, pp. 17-60, 153-248; Woldenberg, J. y otros, *La mecánica del cambio político en México*, Ed. Cal y Arena, México, 2000; Cansino, C. *La transición mexicana: 1977-2000*, Centro de Estudios de Política Comparada, México, 2000, Cap. 3., pp. 133-172.

Hay que destacar también el hecho de que, en la mayoría de los casos, las condiciones internacionales han favorecido estas transiciones, particularmente aquellas que se han dado a través de una transformación reformista y una liberalización paulatina. En este nivel, ha contribuido, por una parte, la creciente globalización económica e informativa, que permitió difundir de manera amplia tanto el desprestigio de los regímenes autoritarios y totalitarios, lo mismo que fortalecer el prestigio del modelo democrático. Por otra parte, el derrumbe final del bloque soviético en 1989 modificó sustancialmente el escenario internacional, acabando con la lógica de la guerra fría, debilitando las alternativas de la vía insurreccional y superando la ideologización del debate político. Además, la lucha por los derechos humanos ha cobrado una importancia mundial, impulsada por la mayoría de los organismos internacionales, que han promovido la suscripción de diversos convenios y acuerdos a favor de las libertades y derechos fundamentales. Destaca en este terreno la labor desempeñada por la administración estadounidense del Presidente Carter (1978-1981), que dio prioridad a la defensa de los derechos humanos en la política internacional estadounidense y que logró un eco a nivel mundial, a pesar del viraje de las políticas de la administración de Reagan. También el surgimiento de nuevas entidades internacionales como la Unión Europea ha contribuido a fortalecer la transparencia internacional y el respeto a los derechos humanos y la democracia.

6.2 Condiciones de la transición: el punto de partida

A partir de esta caracterización general, es importante analizar primero el contexto económico y social en que se ha presentado la transición. Si se comparan los principales índices del período 1970-1982 con los de 1982-2000, el panorama es desalentador. Actualmente, en el ámbito mundial, de la población total de seis mil millones de personas, 2,800 millones sobreviven con dos dólares diarios y 1,800 con menos de un dólar. De estos 4,600 millones de pobres, el 6.5 % vive en América Latina. Por otra parte, el proceso de concentración de los recursos se ha acentuado.

La diferencia entre países ricos y países pobres ha crecido. La proporción entre la riqueza del quinto más rico y el quinto más pobre de la población mundial pasó de 30 a 1 en 1960, a 60 a 1 en 1990 y a 74 a 1 en 1997. Para 1997, el 20 % de los países más ricos concentraba el 86 % del PIB mundial, el 82 % de las exportaciones de bienes y servicios y el 68 % de la inversión extranjera directa, mientras que el 20 % de los países más pobres apenas alcanzaban el 1 % en cada uno de estos rubros¹⁴.

En América Latina, la década de los ochenta fue un periodo de crisis y estancamiento, como se ha señalado. Entre 1981 y 1983, los préstamos del exterior cayeron en un 66 % y el flujo de capital extranjero prácticamente desapareció. La abundante liquidez internacional y las bajas tasas de interés de la década de los 70 llevó la deuda externa de América Latina de \$ 43 billones de dólares en 1975, a \$176 billones en 1982. Cuando a finales de la década las tasas de interés cambiaron, los pagos de esta deuda pasaron de \$ 9 billones en 1978 a \$ 30 billones en 1981, desatando una crisis regional de deuda externa. La recesión fue drástica. Mientras que en los años setenta se registró una tasa de crecimiento anual promedio de 5.9 % del PIB, en los ochenta esta tasa apenas alcanzó el 1%. En promedio, en la primera década, el crecimiento del PIB per cápita fue de 2.4 % anual; durante la segunda, decreció en 0.8 %. El consumo privado per cápita también pasó de un crecimiento de 2.3 % anual, a un decrecimiento de 0.6 %¹⁵. En materia de distribución del ingreso el contraste es grande. Entre 1970 y 1982 la proporción entre el ingreso del 20 % más rico y el 20 % más pobre mejoró considerablemente, pasando de 23 a 1, a 18 a 1. En la decenio de los años ochenta, por el contrario, el proceso fue regresivo: el 10 % de la población más rica incrementó en un 10 % sus ingresos, mientras que el 10 % más pobre perdió un 15 % de su participación. La región se ha convertido en un ejemplo de una acentuada desigualdad¹⁶.

¹⁴ World Bank, *World Development Report 2000/2001: Attacking poverty*, Oxford University Press, N.Y., 2000, pp. 3-6.

¹⁵ Lozada, C., "Economic policy trends in Post World War II Latin America", en *Economic Review Fourth Quarter*, Federal Reserve Bank of Atlanta, 1999, pp. 39-40.

¹⁶ Comisión Económica para América Latina (CEPAL)- ONU, *Panorama Social de América Latina 2000-2001*, Santiago de Chile, 2001, pp.17-19.

En la década de los noventa se reanudó el crecimiento en los primeros años, cuando las economías latinoamericanas lograron asimilar la reforma. Entre 1990 y 1995 se recuperó el crecimiento económico, alcanzando el 5.1 % en 1994. El flujo de capital internacional se restablece, alcanzando niveles extraordinarios en 1993 y 1994. La desincorporación de bienes y empresas estatales, la reducción de aranceles y tarifas, los tratados de libre comercio y la disciplina fiscal se imponen poco a poco como el nuevo consenso económico. No obstante, en 1994 - 1995 estalla la crisis mexicana, con una grave devaluación y una contracción de 6.2 % del PIB. El ingreso *per capita* cayó en 7.8 %. En tan sólo un año, el porcentaje de la población mexicana en condiciones de pobreza pasó de 36 % a 43 %, es decir que más de seis millones de personas cayeron por debajo de la línea de pobreza en el curso de 1995. El impacto en toda la región fue considerable, particularmente en Argentina y Uruguay. Poco después se produce la crisis asiática de 1997 - 1998, que también tiene efectos devastadores en Brasil, Argentina, Colombia y Chile. En 1998, el ritmo de crecimiento de la región vuelve a caer a un 2 %, el déficit comercial se incrementa significativamente y el flujo de capitales se contrae en un 40 % entre 1997 y 1999¹⁷. El problema de la deuda externa no puede considerarse un asunto resuelto. El endeudamiento bruto total de América Latina pasó de 590 mil millones de dólares en 1994, a 815 mil millones en 1997, lo que hace un crecimiento de 38 % y representa un 42 % del PIB de la región (Banco Mundial, *Financiamiento global para el desarrollo*, 2001). El incremento desproporcionado de esta deuda y el pago de intereses ha atrapado a algunos países en un círculo vicioso que no les permite salir de la recesión y los puede llevar a una crisis financiera. Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Panamá tienen pasivos que rebasan el 50 % de sus respectivos PIB. Brasil, México, Uruguay y Venezuela tienen también una deuda considerable, por encima del 35 % del sus PIB¹⁸.

¹⁷ Lozada, C. ., "Economic policy trends in Post World War II Latin America", ob.cit., pp. 41-44.

¹⁸ Banco Mundial, *Financiamiento global para el desarrollo 2001*, Washington, D.C., 2001, p. 12.

Los vaivenes de la década de los noventa, sumados al estancamiento de los ochenta, han generado una contracción en la cobertura de servicios básicos de salud, educación y vivienda. Los reportes más recientes del Banco Mundial y la CEPAL son negativos. La movilidad social ha disminuido considerablemente y la nueva estratificación ocupacional tiende a polarizarse aún más. La desocupación abierta y la vulnerabilidad laboral han aumentado, al tiempo que los salarios reales han decrecido sistemáticamente. Se trata de un esquema de alta desigualdad y bajo nivel de ingreso medio. La consigna de una ampliación sistemática de las clases medias como condición de una sociedad moderna se ve negada por las tendencias actuales. En el año 2000, el 45 % de la población total de América Latina vivía en condiciones de pobreza, con un ingreso menor a dos dólares diarios. Más de la mitad de estos 224 millones de pobres está compuesta de niños y adolescentes¹⁹. El impacto que esto tiene en los niveles educativos de la población son irreversibles y a largo plazo. Durante la pasada década, en casi todos los países han aumentado el número de pobres y la pobreza extrema. Si a esto se suma el repliegue de la acción del Estado, tenemos un panorama en el que los fenómenos de vulnerabilidad y exclusión social han alcanzado a la mayoría de la población. El rezago educativo de la población adulta es todavía muy grande. La oferta de programas de capacitación y actualización para el trabajo es limitada e insuficiente. En términos internacionales, si se compara con los avances de países como Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia, que hace apenas cuatro décadas tenían un nivel educativo inferior, el desempeño de América Latina deja mucho que desear. Según algunos indicadores, la fuerza laboral de América Latina tiene hoy el nivel educativo que tenían los trabajadores de Hong Kong, Taiwan, Corea y Singapur en 1970²⁰.

Los países latinoamericanos requieren definir, de manera crítica y pragmática, su propio camino para lograr insertarse efectivamente en las

¹⁹ CEPAL-ONU, *Panorama Social de América Latina, 2000-2001*, ob.cit., pp.13-17.

²⁰ Brunner, J.J., "Educación: escenarios de futuro: nuevas tecnologías y sociedad de la información", Documento N°16, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (OPREAL), Santiago de Chile, Dic. 1999.

condiciones actuales de la economía internacional, un nuevo modelo de desarrollo que garantice la equidad social y la sustentabilidad ambiental. Esta inserción activa de América Latina no puede lograrse, como ha quedado demostrado en los últimos veinte años, mediante la aplicación de una fórmula ideológica ya superada. La viabilidad del desarrollo de la región depende de la posibilidad de conciliar los objetivos macro económicos con los objetivos sociales básicos de alimentación, salud, vivienda, educación y trabajo para las mayorías de la población. Para superar el conflicto y garantizar la gobernabilidad, las fuerzas sociales y las organizaciones políticas necesitan establecer un pacto básico en el que se acuerden las políticas económicas, al mismo tiempo que se establezca una distribución equitativa de los costos del ajuste.

Ante estos desafíos, la condición básica para garantizar la supervivencia y fortalecimiento de la democracia depende de la instrumentación de un modelo de desarrollo más dinámico y menos vulnerable. En el caso de América Latina, el establecimiento de una política social es uno de los elementos indispensables para garantizar la supervivencia de la democracia. La democracia se apoya en el acuerdo mínimo, por parte de todos los actores sociales, de que los intereses de cada uno pueden satisfacerse mejor si canalizan sus acciones dentro del marco institucional²¹. En otras palabras, sólo cuando existe la percepción generalizada de que el respeto a las reglas democráticas es el mejor camino para lograr la satisfacción de los intereses particulares, es posible asegurar la solidez del régimen político. Este acuerdo democrático básico está sustentado a su vez en las posibilidades de un marco institucional efectivo, es decir, de un Estado eficaz, capaz de establecer y hacer valer un marco jurídico adecuado, un estado de derecho y una política económica y social que garantice la estabilidad.

Uno de los puntos centrales del debate consiste en el papel y las funciones del Estado. Particularmente en las condiciones que enfrenta el desarrollo

²¹ Prezworski, A, *Democracia sustentable*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1998, pp. 133, 158.

latinoamericano, el Estado debe asumir un conjunto de funciones centrales, tanto en la conducción de una estrategia nacional de desarrollo, como en la institucionalización de los mecanismos redistributivos que garanticen la viabilidad de la reforma económica. Las teorías del Estado mínimo son impracticables. Desde 1997, el mismo Banco Mundial ha reconocido la necesidad de reconsiderar el papel del Estado, para destacarlo como una instancia activa y fundamental en la definición de las políticas económicas y sociales. El nuevo planteamiento debe partir de la consideración de algunos hechos fundamentales que han obligado a esta reconsideración. La crisis fiscal del Estado y la desaparición del bloque soviético establecen el marco general. A su vez, otros dos fenómenos contrastantes son de gran importancia: por una parte, el destacado papel que el Estado ha tenido en el desarrollo reciente de los países del sudeste asiático, y por la otra, el peligro de desmoronamiento del Estado, que se ha presentado en países como Afganistán, Liberia y Somalia. Además, debe constatarse el hecho de que el tamaño del Estado en los países desarrollados de la OCDE, entre 1960 y 1995, se ha duplicado, a pesar de que el ritmo de su crecimiento disminuyó entre 1980 y 1995²².

En la actualidad, el Estado tiene cuatro funciones básicas que no pueden reemplazarse: 1) establecer y hacer cumplir el orden jurídico; 2) aplicar políticas económicas consistentes con la estabilidad macro económica; 3) invertir en infraestructura y servicios sociales básicos; y 4) defender el medio ambiente. La firmeza de las bases institucionales y la credibilidad de la autoridad política son económicamente relevantes; además, el Estado debe garantizar la seguridad social de toda la población y los servicios básicos de salud, educación y vivienda. Para evitar el monopolio estatal y la ineficiencia en la administración de los servicios públicos es indispensable promover la competencia. Sin embargo, el Estado debe valerse de una variedad de instrumentos económicos para establecer una política industrial que promueva el desarrollo, tales como los subsidios estratégicos y los incentivos fiscales. A su vez, el Estado está obligado a promover y aceptar un

²² Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997: el Estado en un mundo en transformación*, Washington, D.C., pp. 3,24.

conjunto estricto de normas y controles, de consultas y supervisiones ciudadanas, de tal manera que se evite la ineficiencia y la corrupción. Estos cambios son difíciles de lograr y se avanza de manera conflictiva, puesto que supone un amplio cambio en las estructuras institucionales y en las actitudes y valores del servicio público y las elites gobernantes.

Por lo demás, la necesidad de una intervención activa del Estado no es una exigencia particular de América Latina, sino que es un factor común a todos los modelos exitosos actuales de desarrollo. Si se considera el escenario mundial, pueden identificarse tres experiencias muy diferenciadas de éxito económico en el contexto de la globalización: 1) los países del Sudeste Asiático; 2) los países pequeños de Europa; y 3) el caso de Italia²³. En los tres casos es evidente que el libre mercado y la competencia es una condición básica, pero que a su vez se requiere de un alto grado de cooperación y coordinación entre todos los actores económicos principales y que esta cooperación sólo puede darse a través de una intervención activa del Estado. En el Sudeste Asiático el Estado autoritario ha jugado un papel central en las primeras etapas, con un alto grado de autonomía y centralización. En el caso de países europeos como Austria y Suecia, su éxito ha radicado en el establecimiento de un corporativismo democrático que, a través de un conjunto de comisiones tripartitas y un poder arbitral fuerte por parte del Estado, ha logrado un amplio consenso social y un desarrollo eficiente y competitivo. El caso de Italia, basado en un modelo descentralizado de redes de pequeñas empresas, con un esquema de especialización flexible en el empleo y aplicación intensiva de las nuevas tecnologías, ha requerido también de una instancia estatal de coordinación muy centralizada. En suma, la intervención estatal, en distintas modalidades, es uno de los denominadores comunes; en los tres casos, se logró el establecimiento de una amplia estructura institucional que promueve la cooperación y el consenso social. Este grado de cooperación entre los principales actores del desarrollo económico sólo puede lograrse mediante la intervención estatal y la generación de un consenso ideológico y social amplio. Por lo demás, el análisis de cada uno de

²³ Önis, S., "Los límites del neoliberalismo", en *Este País*, N°. 57, Dic., 1995., pp. 2-14.

estos casos muestra que no existen fórmulas generales y únicas, sino que en el proceso de generar las instituciones indispensables para la cooperación, cada país debe combinar los mejores elementos de sus tradiciones políticas, ideológicas y culturales. Para que los principios del libre mercado y la competencia es necesario que se institucionalicen en las condiciones políticas y culturales de una sociedad.

En resumen, los regímenes democráticos de América Latina requieren para su consolidación de la intervención activa del Estado en la economía y de institucionalización de estructuras y mecanismos de cooperación. Como se ha dicho, no se trata de volver a las visiones *estatistas* del populismo y el desarrollo estabilizador. En condiciones de libre mercado y la competencia, es indispensable establecer mecanismos de control sobre la gestión estatal, de tal manera que se supere la versión ingenua de la burocracia y el Estado de las décadas pasadas. Las estrategias para lograr una efectiva ampliación de la capacidad del Estado para promover el crecimiento y asegurar las condiciones sociales para la democracia pueden agruparse en tres puntos: 1) establecer normas y controles eficaces, basados en la autonomía de los poderes, que eviten la corrupción y el abuso; 2) promover la consulta y la participación ciudadana directa, mediante la apertura informativa y el establecimiento de consejos deliberativos que involucren a las comunidades y a los beneficiarios directos en la toma de decisiones; 3) fomentar la descentralización y frenar la arbitrariedad de los gobiernos federales y locales, mediante la creación de organismos autónomos y especializados, abiertos a la participación de la sociedad y de las comunidades.

6.3 Los retos del porvenir inmediato

Como ya se ha señalado, este trabajo asume la hipótesis de que la democracia en América Latina ha alcanzado un punto crítico: existen condiciones para la institucionalización de un sistema democrático y el consenso político necesario, pero esta transición muy bien puede derivar en una situación de ineficacia estatal y

desencanto ciudadano, a una democracia ineficaz y frustrante. Si se mantiene el actual modelo de desarrollo y se acentúan la pobreza y la desigualdad, en el mediano y largo plazos resurgiría la polarización del conflicto político y el autoritarismo. Para lograr la cancelación efectiva de la vía autoritaria y un avance sólido de la democracia es necesario el cumplimiento de algunas condiciones, que impulsen y amplíen la participación ciudadana y devuelvan al modelo democrático su contenido ético fundamental²⁴. El conjunto de condiciones socio económicas que se ha esbozado muestra la vulnerabilidad de la transición. No obstante, a pesar de las condiciones adversas, el proceso político ha entrado en una dinámica en la que sólo a través de la democracia pueden llevarse adelante las reformas necesarias. Por las condiciones internacionales y por la exigencia de las propias sociedades, la democratización se ha convertido en la columna vertebral del sistema político, de las formas de participación y de una cultura que demanda legitimidad y rendición de cuentas. En la mayoría de los países latinoamericanos, la democracia ha adoptado esta función. En el caso de Argentina y Chile, por ejemplo, la sociedad civil ha llamado a cuentas a los actores principales de las dictaduras de los años setenta, para hacer finalmente justicia acerca de los crímenes que entonces se cometieron. Sin duda las regresiones y las resistencias del autoritarismo seguirán presentes, pero la paulatina consolidación de la democracia parece más probable.

Uno de las condiciones para lograr este avance consiste en el establecimiento de un marco jurídico más adecuado. Los retos en este terreno son diversos. En términos jurídicos, los países latinoamericanos enfrentan la necesidad de adecuar las normas constitucionales en función de las condiciones de la transición. La superación de autoritarismo requiere que las nuevas instituciones y normas afiancen las prácticas democráticas, de tal manera que los derechos individuales y sociales, la vigencia del estado de derecho y las libertades políticas queden positivamente expresadas y garantizadas. El régimen constitucional es el principio orgánico de la democracia y su reforma representa por tanto una de las tareas fundamentales de la transición democrática. Fortalecer la autonomía y el equilibrio entre los poderes,

²⁴ Véase *Supra*, Introducción.

desarrollar un sistema de partidos congruente con el sistema político y la sociedad, garantizar la transparencia de los procedimientos electorales y establecer un sistema de controles y rendición de cuentas son tareas legislativas de la mayor envergadura.

Un debate central en el caso de América Latina es el presidencialismo. Desde el siglo XIX, todos los regímenes de la región han adoptado esta fórmula política. De hecho, en el mundo, los regímenes latinoamericanos constituyen la gran mayoría de los regímenes presidencialistas. Con la excepción de Corea y Filipinas, sólo los países latinoamericanos se han resistido al modelo parlamentario, optando por uno centrado en la figura presidencial. En general, el diagnóstico coincide en que el sistema presidencialista constituye un elemento desfavorable para la democracia²⁵. En la medida que el presidente resulta designado a través de una elección directa, se establece un principio de legitimidad dual. Además del poder legislativo, expresión y centro del principio democrático, se constituye el ejecutivo como un poder personalizado, con igual legitimidad, que adopta un valor simbólico especial y tiene claras inclinaciones por el mesianismo. En el propio principio presidencial existe ambigüedad: el presidente es el líder de un partido político, al mismo tiempo que, como jefe de Estado, debe ser el representante de toda la nación. "Un régimen parlamentario en sentido estricto, es aquel en el que la única institución democráticamente legítima es el parlamento"²⁶. La legitimidad dual que se crea en los sistemas presidencialistas puede conducir, en última instancia, a un conflicto entre ejecutivo y legislativo que no puede resolverse en el marco del principio democrático.

En términos de las reglas del sistema político, el presidencialismo tiene también la desventaja de proponer un juego de tipo suma cero, en el que necesariamente hay un ganador y un perdedor y se gana o se pierde de manera tajante. Esto desfavorece el desarrollo de un sistema multi partidario y la dinámica de las coaliciones políticas, condiciones comunes y frecuentes en los regímenes

²⁵ Linz, J.J., "Los peligros del presidencialismo", en Diamond, L. y M.F., Platner (Comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, Ed. UNAM-IIS, México, 1996, pp.103-120.

²⁶ *Ibid.*, p. 104.

parlamentarios. En general, el presidencialismo conduce al debilitamiento de los partidos políticos, en la medida en que frecuentemente las elecciones asumen un carácter plebiscitario, centrado en la figura del ejecutivo. Además, el hecho de que los periodos presidencias sean predeterminados y fijos añade al sistema una rigidez incompatible con las condiciones cambiantes del entorno económico y político. Es improbable que el impulso democrático, aun en los países en donde este se ha consolidado, conduzca a una reforma política de tal envergadura. Lo más seguro es que el sistema presidencial sobreviva y logre adaptarse a las nuevas exigencias. Un modelo relevante, dada las condiciones latinoamericanas, es el sistema mixto de Francia²⁷. Es evidente, sin embargo, que una de las tareas de la consolidación democrática es la de acotar y controlar el poder presidencial, reducir las funciones y las competencias del ejecutivo y fortalecer consecuentemente la independencia del poder judicial y el legislativo. Por su carácter simbólico, este acotamiento del presidencialismo tiene una clara resonancia en todo el ámbito de la cultura autoritaria y patrimonialista de la región.

Otro de los obstáculos principales en materia de estabilidad democrática es el papel político que asumen las fuerzas armadas. En el marco jurídico es indispensable fortalecer las normas que establecen la subordinación y el control del ejército por parte del poder civil. La polarización excesiva de los conflictos sociales y políticos con frecuencia conduce a la "pretorianización" de una sociedad, proceso a través del cuál las fuerzas armadas asumen un papel político preponderante, con consecuencias fatales para la democracia. La tradición militarista del autoritarismo latinoamericano ha asumido las más diversas modalidades. Desde el caudillismo militar más primitivo hasta los estados burocrático autoritarios de los años setenta. Restarle legitimidad a los regímenes militares autoritarios es una de las tareas centrales si se desea consolidar los avances democráticos. Para subrayar la importancia de este factor conviene revisar el contraste entre México y los países sudamericanos. En Argentina, Brasil y Perú, por ejemplo, las fuerzas armadas intervinieron repetidamente en política, desempeñando un papel tutelar y de

²⁷ Véase Sartori, G. , "Presidencialismo y democracia", en *Nexos*, N°. 226, Oct. 1996, pp. 41-52.

vigilancia de los regímenes civiles, como elemento de control de última instancia ante el riesgo de que partidos o movimientos de izquierda accedieran al poder. De estas intervenciones intermitentes a una intervención definitiva como la que se dio en la segunda mitad de los años sesenta no había sino un paso: la militarización de la política fue siempre un peligro latente. El caso de Chile es excepcional, puesto que allí el ejército se reservó por cuarenta años para finalmente intervenir, ante el ascenso de Unidad Popular al gobierno. En México, por el contrario, en el curso de veinte años, de 1929 a 1946, el régimen posrevolucionario se las arregló para neutralizar políticamente a las fuerzas armadas de manera definitiva. Primero, con la fundación del Partido Nacional Revolucionario, en el que se les incorporó como un sector corporativo más. Posteriormente, luego de que en 1938 se registra la última rebelión armada, en 1946 se les excluye definitivamente de la política con la re fundación del partido, logrando así su neutralización final²⁸.

Más allá de los cambios estructurales del sistema político, la democratización representa un reto extraordinario para el Estado, particularmente en el campo de la administración de la justicia. En la esfera de lo que se define como “instituciones de salida”, los Estados latinoamericanos tienen múltiples tareas pendientes, ante una sociedad civil cada vez más activa y exigente. En primer lugar destacan las deficiencias en materia de administración de la justicia y vigencia del estado de derecho. La inseguridad y la violencia se han extendido en América Latina de una manera extraordinaria en los últimos 30 años y representan un factor negativo para el desarrollo de la región y la consolidación de la democracia. Entre 1984 y 1994, los índices de violencia en algunos países del área – Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela - se duplicaron, para alcanzar un nivel seis veces superior al de los Estados Unidos y Canadá²⁹. El volumen de recursos que se destruyen y transfieren a través de la violencia en América Latina equivale al 14.2 % de su PIB total. Las pérdidas en gastos médicos y capital humano ocasionadas por este fenómeno

²⁸ Una de las mejores compilaciones sobre el tema es la de Lowenthal, A.F. y J.S. Fitch (Eds), *Armies and politics in Latin America*, Holmes and Meier, N.Y., 1986.

²⁹ Peñaloza, P.J. y F. Espinosa, “Los desafíos de la prevención del delito en América Latina”, en *Este País*, N°. 116, Nov., 2000, pp. 6-7.

equivalen a toda la inversión en educación primaria que se realiza en el subcontinente. El costo de bienes hurtados y pagos por extorsión y secuestro alcanzan los 25 mil millones de dólares anuales, cantidad mayor a todo el impacto distributivo que procuran las finanzas públicas a través de impuestos y gasto social. En Colombia, el homicidio es la primera causa de muerte entre los hombres jóvenes y en el año de 1995 se cometieron más de 25 mil asesinatos. En México, el homicidio es la segunda causa de muerte de jóvenes entre 15 y 34 años. Actualmente, en materia de violencia ordinaria, América Latina tiene la tasa de homicidios más alta del mundo, alcanzando la cifra de 25.1 asesinatos por cada 100 mil habitantes³⁰. Ante este escenario, la aplicación de una política de prevención del delito es fundamental y representa una condición indispensable para contener y revertir la violencia que prevalece. Los componentes de un programa en este sentido deben comprender la identificación de factores de riesgo y una política de prevención social; la participación organizada de la ciudadanía; el saneamiento y la profesionalización de los cuerpos policíacos y un sistema efectivo de readaptación.

En la administración de la justicia el primer problema es de capacidad y eficiencia del poder judicial, puesto que los índices de atención y rezago de las causas judiciales son muy altos. La persecución y el castigo del delito representan el ejercicio de la ley. Un sistema judicial insuficiente e ineficaz induce a una cultura de la impunidad y favorece la inseguridad y la delincuencia. La aplicación de la ley es una de las funciones esenciales del Estado y la ausencia de una administración efectiva y transparente de la justicia debilita sustancialmente la legitimidad de cualquier régimen, particularmente si se pretende democrático. Por otra parte, el ejercicio arbitrario del poder y la violencia física contra los ciudadanos constituye una de las peores injusticias, en la medida que es un abuso ejercido por la autoridad legal, que amenaza e induce a la ciudadanía a vivir en el temor por su seguridad personal. Por ello, es necesario garantizar un poder judicial respetuoso de los derechos humanos, mediante leyes y procedimientos de vigilancia que castiguen severamente el abuso de autoridad, la tortura y la violación a los derechos humanos.

³⁰ PNUD-ONU, *Informe sobre la Democracia en América Latina, 2004*, en "Ideas y Aportes", p.45.

A esta problemática, el sistema judicial enfrenta otro problema crónico: la corrupción. Dentro de marco legal, la interpretación de la ley se ve actualmente sometida a una compleja red de grupos de interés burocráticos y privados, de sectores económicamente poderosos, que pueden afectar la neutralidad y la objetividad del sistema judicial. Adicionalmente, las nuevas formas de la delincuencia organizada, particularmente el narcotráfico, han puesto en evidencia la vulnerabilidad de las instituciones judiciales. Este comercio ilícito maneja un volumen de recursos equivalente a 500 mil millones de dólares anuales y tiene la capacidad para penetrar y corromper a las autoridades judiciales y los cuerpos policíacos. Se requiere no sólo definir las políticas que permitan combatir la impunidad y la delincuencia, sino también establecer instituciones y procedimientos que proscriban la corrupción y el abuso. Actualmente el desempeño de América Latina en materia de corrupción deja mucho que desear. Por ejemplo, en la encuesta elaborada por *Transparencia Internacional* de 1999, en la que participan 99 países y que tiene como propósito elaborar un índice de corrupción, la mayoría de los países de la región aparecen con evaluaciones muy desfavorables. Con la excepción de Chile y Costa Rica, que aparecen en los lugares 19 y 32 respectivamente, con calificaciones de 6.9 y 5.1 en una escala del 1 al 10, todos los demás países latinoamericanos padecen índices de corrupción muy elevados. A partir de Perú (lugar 40 y evaluación de 4.5), se siguen los siguientes casos: Uruguay (41 y 4.4), Brasil (45 y 4.1), El Salvador (49 y 3.9), Jamaica (50 y 3.8), México (58 y 3.4), Guatemala (68 y 3.2), Nicaragua (70 y 3.1), Argentina (71 y 3.0), Colombia (72 y 2.9), Venezuela (75 y 2.6), Ecuador (82 y 2.4), Paraguay (90 y 2.0) y Honduras (94 y 1.8)³¹.

Estas deficiencias en materia de administración de la justicia se han visto resaltadas por la fuerza que ha cobrado, en todo el mundo, la lucha por el respeto a los derechos humanos. El derecho igual para todas las personas de vivir libre de discriminación, injusticia y abuso del poder, además de la posibilidad de tener un trabajo digno, un nivel de vida aceptable y la oportunidad para desarrollar las

³¹ Transparencia Internacional, *Índice de Percepción de la Corrupción, 1999*, en *Este País*, N°. 109, Abril, 2000, p.59.

potencialidades de cada uno, son el contenido básico de este concepto. En realidad, la teoría de los derechos humanos constituye una nueva convergencia entre liberalismo y democracia. El respeto a los derechos humanos representa una reivindicación intransigente del núcleo básico de la tradición liberal, el respeto a los derechos y libertades fundamentales del individuo, y al mismo tiempo se ha convertido en el índice más riguroso para reconocer la plenitud de un sistema democrático.

La discriminación étnica y la inequidad entre los géneros son dos de las formas más persistentes y más identificadas de violación de los derechos humanos. El racismo y la intolerancia religiosa son amenazas notorias, sobre todo porque responden a prejuicios y valores profundamente arraigados en la mentalidad popular, que se presentan tanto en países atrasados como en los más avanzados. La discriminación de la mujer, que afecta a múltiples niveles de la organización social, también se ha identificado como un fenómeno mundial que es necesario enfrentar y cuya superación representa una de las condiciones básicas de la democracia. Los derechos humanos comprenden también, como se ha señalado, la posibilidad de un trabajo digno y de condiciones de vida aceptables, que permitan el libre desarrollo de las capacidades de cada uno. Esto remite a las obligaciones del Estado para garantizar un mínimo de igualdad de oportunidades, de implementar una política social. Ya se ha señalado la importancia de esta política en las condiciones de América Latina y los países en desarrollo. Garantizar los niveles mínimos de nutrición y salud, educación básica, oportunidades de empleo y seguridad social para todos es una responsabilidad del Estado y una condición para la democracia. América Latina requiere de un modelo de desarrollo más dinámico y equitativo, basado en una intervención firme del Estado en materia de política social, de tal modo que puedan superarse los rezagos seculares y las nuevas brechas que la integración mundial ha generado.

6.4 Sociedad civil y cultura política: un reto adicional

Por otra parte, en lo que se refiere a las "instituciones políticas de entrada", la democracia latinoamericana tiene también compromisos y tareas urgentes. En primer lugar, el sistema electoral representa la arena política principal y el instrumento básico para la constitución y legitimación del poder. Garantizar la credibilidad y la transparencia de las instituciones y procedimientos electorales es una responsabilidad compartida por el Estado y la sociedad, además de representar una de las condiciones esenciales de todo régimen democrático. El sistema electoral es un conjunto operativo de principios y procedimientos que permiten la expresión del sufragio universal y libre; en las condiciones de la actual sociedad de masas, es la pieza institucional clave en la operación de la democracia³². Las reformas electorales han avanzado significativamente y han constituido, particularmente en el caso de México, la avenida principal de la transición.

En este punto, sin embargo, es necesario considerar la consolidación democrática desde la perspectiva de la sociedad civil y la cultura política. Es en este terreno donde se presentan los retos principales. En el nivel ideológico, como se ha dicho, la democracia se ha consolidado el principio de legitimación del poder y como modelo normativo del comportamiento político. A pesar de que se insiste con frecuencia en las limitaciones de la visión liberal, se reconoce en última instancia que el respeto a los derechos individuales en lo político y el predominio del libre mercado en la economía, son condiciones indispensables para el avance de una democracia más completa. Esta consolidación ideológica se ha dado de manera sumamente rápida, en el curso de diez o quince años. En el terreno del cambio institucional los cambios toman más tiempo, pero con todo pueden lograrse también con rapidez, en condiciones de crisis política, como en los casos de las transiciones por reemplazo o traspaso. El establecimiento de un nuevo marco jurídico es el primer elemento, al

³² Woldenberg, J. y otros, *La mecánica del cambio político en México*, ob.cit., p. 34.

que sucede el paulatino desarrollo de las instituciones correspondientes. En este proceso se han concentrado las luchas políticas de los últimos veinte años y las reformas parecen haber avanzado considerablemente. No obstante, la consolidación del cambio democrático depende, en última instancia, de su penetración y arraigo en la sociedad civil, en sus formas de integración y participación, en sus actitudes y valores, cuyo ritmo de evolución es mucho más lento.

Como se ha procurado mostrar en capítulos anteriores, el sistema de valores, actitudes y mentalidades políticas de una sociedad tiene profundas raíces históricas y culturales. Las estructuras organizativa e institucionales de una sociedad expresan de manera condensada el sistema de valores prevaleciente. Por ello, el conjunto de instituciones que constituyen la esfera de contacto entre el Estado y la sociedad civil tienen una gran importancia. En una sociedad democrática este es el ámbito para el desarrollo espontáneo y libre de diversas formas de asociación y acción colectiva. Sin embargo, en el caso de países con una tradición democrática endeble, acostumbrados a regímenes autoritarios y a una cultura política subordinada, estos espacios han sido invadidos por la acción centralizada y vertical del Estado. El control del sistema de participación política y el monopolio de las organizaciones corporativas impuestas por el Estado ha tenido como consecuencia el debilitamiento crónico de la sociedad civil y el predominio de actitudes que inducen la pasividad y la desconfianza. La supresión o la manipulación del sistema de partidos y la competencia electoral están basadas en un sistema de organizaciones monopólicas y excluyentes que requieren de la anuencia estatal, en una amplia red de estructuras corporativas y relaciones clientelares que penetran los partidos políticos, los sindicatos, el poder legislativo, el gobierno y la burocracia misma que administra los servicios de asistencia y seguridad social. Para superar esta arraigada estructura de control es indispensable una sociedad civil más dinámica y plural, inspirada en valores y actitudes participativas, capaz de introducir una nueva dinámica en la esfera de los asuntos públicos.

Los partidos políticos son las organizaciones más importantes en el establecimiento y consolidación de un sistema democrático. Como asociación voluntaria de ciudadanos que comparten una ideología o un programa y buscan el poder, como instrumento para la articulación de grupos e intereses sociales, como mecanismo de movilización y socialización, como medio para el reclutamiento y formación de cuadros y líderes que componen las fracciones parlamentarias y los gobiernos, los partidos políticos siguen siendo los actores centrales de cualquier sistema político moderno. En términos históricos, los partidos políticos tienen su origen en la primer mitad del siglo XIX, en Inglaterra, cuando aparecen las primeras agrupaciones de comerciantes y burgueses que participan en las elecciones y el parlamento a través de un programa político y una estructura organizativa permanente. “La formación de partidos políticos es un proceso histórico consustancial a la modernización social y política: es un fenómeno organizativo relativamente nuevo, gracias al cual cristalizan de manera estable, permanente y ordenada los intereses de las clases, de los grupos o de las elites,.... gracias a ellos, en la segunda mitad del siglo XIX, la democracia ha podido perdurar”³³. Los primeros partidos de masas se forman entonces, con la aparición de los movimientos socialistas de trabajadores. El partido asume entonces no sólo la tarea electoral y la formación de cuadros dirigentes, sino que adopta funciones ideológicas y propagandísticas más amplias y se convierte en una organización burocrática e impersonal, asentado en una extensa red de comités, secciones y federaciones. En este sentido, los primeros partidos de masas fueron de alguna manera corporativos, partidos de clase, pero su desarrollo obedeció primordialmente al impulso organizativo de los propios trabajadores y no a la imposición de la voluntad estatal. En el escenario europeo, tanto los partidos de trabajadores como los partidos conservadores, poco a poco evolucionaron hacia la forma actual de los partidos políticos, que pueden considerarse como partidos electorales de masa. Los grandes partidos social demócratas, originalmente partidos de aparato, centralizados y verticales, abandonaron poco a poco sus concepciones vanguardistas de una militancia estrictamente disciplinada, en lo organizativo y en lo ideológico, para

³³ Panebianco, A., *Modelos de partido*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, p. 18.

evolucionar hacia plataformas más amplias y flexibles, y hacia su propia democratización interna. Los grandes partidos modernos, de derecha y de izquierda, son organizaciones predominantemente electorales, que han perdido su identidad y su discurso clasista, y apelan a la ciudadanía en general, en el mercado electoral de votos. Todos ellos han generado y comparten un consenso acerca de las políticas económicas y sociales básicas, lo que ha eliminado las posiciones revolucionarias y las amenazas de inestabilidad³⁴.

En el caso de América Latina, los partidos políticos enfrentan una crisis importante. No deja de ser paradójico el hecho de que precisamente cuando los regímenes autoritarios pierden la legitimidad y el control, cuando los partidos deberían fortalecerse como organismos que transmiten las demandas de la sociedad y canalizan su participación política, se enfrenten por el contrario a un grave déficit de credibilidad y representatividad. El nivel de confianza ciudadana en los partidos cayó de manera alarmante, de 20% en 1996, a 11% en 2003³⁵. Esta situación es particularmente notable en aquellos países en los que el populismo tuvo un mayor arraigo. Los partidos hegemónicos y sus grandes organizaciones corporativas, un sistema electoral no competitivo, constituyen uno de los mayores obstáculos para el avance de la democracia. En la evaluación de estas estructuras, la estrategia de consolidación de la democracia enfrenta disyuntivas importantes. Por una parte, es evidente que las clases trabajadoras lograron avances significativos en la etapa original de su desarrollo y que el aprendizaje organizativo de este proceso histórico no es necesariamente despreciable. Los regímenes populistas establecieron formas corporativas de organización y control, pero al mismo tiempo concedieron la incorporación formal de las masas de trabajadores a la arena política y la institucionalización del conflicto distributivo. A pesar de su carácter *estatista* y autoritario, el corporativismo latinoamericano representa también parte de la historia política de las clases mayoritarias, de las formas de organización de la sociedad civil.

³⁴ Prezowski, A., *Capitalism and social democracy*, ob.cit., pp. 26-27.

³⁵ PNUD-ONU, *Informe sobre la Democracia en América Latina, 2004*, ob.cit., Ideas y aportes, p.38.

Por la otra, las organizaciones corporativas representan un obstáculo para la democratización de la vida de los partidos y los sindicatos, para la pluralidad y el dinamismo de la sociedad, para la realización plena de un sistema electoral de auténtica participación ciudadana, para el desarrollo de una cultura propiamente moderna. En el caso de los partidos hegemónicos creados por el populismo, el corporativismo estatal representa una estructura monopólica que sofoca el libre desarrollo de la sociedad civil. Es cierto que muchas de estas organizaciones ya se han desmantelado o por lo menos han perdido gran parte de su poder, sometidas al desgaste de los años, a sucesivas divisiones y los rigores del Estado Burocrático Autoritario, en el caso de los países del Cono Sur. En otros casos, como México, el debilitamiento del partido oficial y sus organizaciones corporativas ha sido mucho más lento y todavía muestran una fuerza considerable. En general, las funciones originarias de estos aparatos corporativos, de control e imposición de las políticas estatales, los inhabilitaron como organizaciones capaces de transmitir las demandas de la sociedad. Operando más como agencias gubernamentales, los sectores del partido desarrollaron amplias redes clientelares que penetraron los sindicatos, las organizaciones sociales, el poder legislativo y la burocracia del Estado propietario, incluyendo la administración de los servicios públicos y de seguridad social. El monopolio de las organizaciones y las formas de participación política impuestas no sólo inhibió el desarrollo de la sociedad civil, sino que fomentó la corrupción y el patrimonialismo en la vida política. Así, el corporativismo desprestigió la vida de los partidos y deterioró la credibilidad de los procesos electorales. Si bien muchas de estos aparatos ya se disolvieron, su herencia continúa presente y representa un obstáculo a superar³⁶.

La determinación acerca de si las organizaciones corporativas pueden reformarse y articularse positivamente a la dinámica de la democratización, o si por el contrario es indispensable desmantelarlas desde su base, es algo que habrá de hacerse de manera casuística, según las condiciones de cada país y de cada sector. Sin embargo, es evidente que el corporativismo estatal y su amplia red clientelar es

³⁶ *Ibíd.*, pp. 38-40

un problema para la reconstrucción de los partidos y la revitalización de la sociedad civil. Más aún, las estructuras corporativas pueden verse como una red monopólica para el usufructo de servicios y beneficios, basada en el privilegio y la corrupción, que es discriminatoria y excluyente, y que impide el avance de la equidad social³⁷. Como se ha señalado más arriba, las tendencias de la democratización apuntan al surgimiento de movimientos sociales y a la proliferación de grupos y demandas, que representan un reto para los partidos burocratizados e inflexibles. Para que los partidos puedan transmitir las demandas y canalizar la participación política de la sociedad, compitan significativamente en las elecciones y puedan formar gobiernos eficaces, para que definan una ideología y un programa político consistentes, para que se constituyen en partidos de ciudadanos que apelan a las exigencias de la sociedad civil, es indispensable remover la lógica clientelar y autoritaria del corporativismo. La configuración de un sistema de partidos representativo, la organización de elecciones limpias y la formación de gobiernos consistentes y eficaces, sólo pueden resultar de la democratización integral de la vida política. Es necesario una renovación profunda de las estructuras organizativas e institucionales de participación, basada en el pluralismo y la competencia. La democratización de los partidos, los sindicatos, las organizaciones empresariales y las asociaciones independientes, es el principio. En términos generales, puede decirse que en el proceso de democratización se produce una relación inversa entre el control estatal de las formas de participación y el fortalecimiento de una sociedad civil autónoma y plural.

Para lograr esta renovación de las estructuras organizativas e institucionales, de las formas de participación y acción colectiva, es indispensable avanzar en fortalecimiento de una cultura cívica moderna y democrática. En este terreno, la diversidad étnica y cultural de muchos países latinoamericanos constituye un reto importante. En algunos casos puede hablarse de estados multiculturales y multinacionales. Las divisiones culturales profundas son, en las teorías clásicas, uno

³⁷ Véase Dillon Soares, G.A., "Democracia electoral, Estado desigual y democracia social", en Varios autores, *Modernización económica, democracia política y democracia social*, Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México, pp. 365-383.

de los mayores obstáculos para la formación de un sistema democrático. La coincidencia entre discriminación racial y exclusión económica hace de la pobreza un fenómeno insuperable. La posibilidad de consolidar las democracias latinoamericanas depende en buena medida de la capacidad para ofrecer alternativas de desarrollo a sus comunidades indígenas y a la posibilidad de integrar un Estado nacional capaz de respetar la diversidad cultural. Incorporar estas comunidades a la modernización, promoviendo en ellas los valores de la democracia, respetando su autonomía y sus modalidades organizativas, es un reto para la convivencia y la cohesión de los sistemas sociales latinoamericanos. La democracia representa el único camino posible para encauzar e integrar la diversidad, para lograr una nueva experiencia de la comunidad nacional, basada en la participación y la tolerancia.

En un sentido más amplio, como antes se ha señalado, uno de los problemas centrales es el de las relaciones entre cultura y estructura políticas, cuya compatibilidad es afectada por la modernización. La estructura institucional está sometida a fuerzas encontradas: la inercia de las mentalidades y formas organizativas tradicionales, las exigencias de la modernización social y los intereses creados de las instituciones políticas preexistentes. La cultura política tiene sus raíces en las tradiciones históricas que se transmiten a través de la estructura familiar, la religión, la etnicidad y las instituciones educativas. Una sociedad moderna y democrática requiere en primer término un alto grado de confianza y solidaridad social, condición para avanzar en la formación de ciudadanos participativos y de un amplio tejido social compuesto de asociaciones y estructuras institucionales. La modificación de valores y códigos morales es toma mucho tiempo, pero la democratización de las estructuras y los procedimientos políticos tiene un efecto importante sobre ellos y puede conducir a un círculo virtuoso. En el proceso de transformación de una cultura política, sin embargo, es necesario tener presente que uno de los aprendizajes del siglo XX fue el de no confiar en los profetas y en los grandes cambios mesiánicos. El punto de partida de esta transformación no puede ser otro que el fortalecimiento del estado de derecho y las garantías de las libertades

fundamentales del individuo. Esto no implica, sin embargo, que la defensa de los valores comunitarios y colectivos no sea compatible con la democratización. Como se ha visto, no existe una cultura democrática estrictamente pura y homogénea, ni en un sentido histórico ni en sus componentes estructurales. La democracia de los países avanzados fue el resultado de un largo proceso histórico en el que se combinaron códigos y orientaciones tradicionales, además del patrón individualista y racional. En toda democracia moderna operan factores emocionales y afectivos. La democracia latinoamericana sólo podrá consolidarse si logra articular en su dinámica a esos códigos valorativos arraigados en las estructuras sociales primarias, valores comunitarios que no se contraponen a los derechos fundamentales del individuo. Más que un proceso de destrucción y sustitución, lo que se requiere es reconversión y asimilación. La incorporación de estos códigos a la lógica democrática es fundamental, en la medida que sólo a través de ellos pueden alcanzarse niveles necesarios de solidaridad y confianza. La democracia sólo podrá avanzar si logra integrar, a la reforma de las estructuras organizativas e institucionales, las actitudes y valores prevalecientes, para generar una nueva cultura societaria, que articule a la lógica democrática estos valores y los renueve.

6.5 Algunas conclusiones provisionales

En los estudios y encuestas más recientes se registra una nueva tendencia en el ánimo de la ciudadanía latinoamericana: el desencanto por la democracia. En parte por las dificultades económicas, luego de tres lustros de ajuste estructural y de agudización de las desigualdades y exclusiones sociales; en parte por la ineficacia de las instituciones políticas y el desprestigio de los partidos, se ha producido esta experiencia de frustración democrática. Los signos de esta actitud son visibles en algunos países y el riesgo de una vuelta al autoritarismo puede incrementarse. A una polarización excesiva del conflicto social, se suma este problema de ineficacia democrática y de sobregiro en las expectativas. La democracia tiene una fuerte connotación igualitaria y de justicia social, sin embargo, en las condiciones

económicas de la región, de nuevo subordinadas a las políticas neoliberales predominantes, se ha dado acompañada de un proceso de concentración del ingreso, desigualdad y exclusión. A este contraste se añade una visión idealizada del modelo democrático, en la que se asume que su aplicación conduce automáticamente a la solución de los problemas sociales. Ya se ha destacado que la democracia, por el contrario, es un modelo exigente. Consolidar un sistema democrático es una tarea ardua y compleja, que requiere no sólo de una renovación de las estructuras y organizaciones políticas, sino del compromiso ciudadano de participación y confianza. La apertura democrática inevitablemente genera un mayor dinamismo, grados mayores de participación y expresión de las demandas y conflictos, y comporta por tanto algunos riesgos. Por ello, ante este escenario, la ciudadanía y la opinión pública puede en algún momento experimentar un profundo desencanto por la democracia, fenómeno que ha empezado a medirse en América Latina y cuyos índices no dejan de causar preocupación. Ahora bien, es cierto que un mayor dinamismo político no tiene que conducir necesariamente al autoritarismo; si las estructuras y organizaciones del sistema son capaces de procesar el conflicto dentro de los cauces institucionales, la gobernabilidad se fortalece y la democracia avanza. El riesgo, en América Latina, está fundamentalmente en la fragilidad de la estructura política y en su capacidad para encauzar los conflictos; si a esto se añade el escepticismo y la impaciencia ciudadana, la posibilidad de que surjan movimientos extremistas y de que la ciudadanía abandone sus compromisos democráticos, inclinándose por soluciones autoritarias, se incrementa considerablemente.

Si se adopta una perspectiva realista y se considera la historia de América Latina en una perspectiva general, puede decirse que la modernización ha sido una experiencia de exclusión y fragmentación sociales³⁸. Las sociedades latinoamericanas no han logrado conjuntar su empeño por la modernidad con una nueva experiencia de unidad y comunidad. Las políticas neoliberales han hecho de la exclusión una condición permanente para grandes sectores de la sociedad. En

³⁸ Lechner, N., "Modernización y modernidad", en Varios autores, *Modernización económica, democracia política y democracia social*, Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México, pp. 63-75.

este contexto, el renacimiento de la democracia constituye un signo de la fuerza valorativa que las sociedades latinoamericanas le atribuyen a la modernización misma y a la búsqueda de un modelo democrático que no se base en la fragmentación y la exclusión. Por ello es posible ser optimistas, al mismo tiempo que se reconoce la necesidad de fortalecer la confianza y el compromiso en los valores democráticos. Luego del fracaso de las dictaduras militares y el autoritarismo, la democracia ofrece una nueva forma de lograr la integración social y la identidad colectiva, pero el camino es arduo y exigente.

En las encuestas sobre cultura política en la región, las tendencias que se deducen del cruzamiento de distintas variables - edad, educación, ingreso y ocupación - son positivas e indican la emergencia y el avance de los valores modernos. Sin embargo, también hay que destacar un proceso de diversificación y heterogeneidad muy complejo, que incluye la complementariedad entre los códigos tradicionales y modernos, y que indica la necesidad de considerar el caso de América Latina como un modelo combinado, como una familia de modelos, que se basa más en una red de consensos que en un acuerdo general. En general, es notable el fortalecimiento de las convicciones acerca de la representación electiva, la participación electoral, el respeto al estado de derecho y los derechos humanos. El concepto de democracia se asocia fuertemente a los de justicia, libertad e igualdad. Se registra también una clara tendencia al fortalecimiento de los valores materialistas, del cálculo de los costos y beneficios individuales y de la eficiencia. Hay un amplio rechazo a los comportamientos que se oponen a la igualdad ante la ley y la democracia, lo mismo que un claro fortalecimiento de los valores asociados a la tolerancia y el respeto a la diferencia, a los derechos humanos y a las garantías individuales. No obstante estas perspectivas optimistas, los datos de una encuesta realizada en 1995, que comprende a ocho países de la región y se considera representativa del 80 % de la población urbana de la región, muestran que todavía falta mucho para la consolidación de una cultura cívica propiamente

democrática³⁹. En cuanto a las expectativas de mejoramiento económico, tan sólo una de cada cuatro personas piensa que la situación mejorará, mientras que el 28 % supone que empeorará y 32 % considera que todo seguirá igual. Sólo el 15 % piensa que los problemas se están resolviendo, mientras que el 69 % cree que éstos sólo pueden resolverse en el largo plazo. La percepción de que la pobreza ha aumentado en los últimos años es común al 74 % de la población. Sólo un 9% afirmó que la distribución de la riqueza en sus países es justa. En Brasil, México y Paraguay por ejemplo, más de un 75 % de la población la considera muy injusta.

Ahora bien, el punto es cómo se refleja esta visión pesimista de la economía en la evaluación de la democracia. En términos generales, el 58 % apoya la democracia como forma de gobierno preferible. Sin embargo, en Brasil y México, los niveles son de los más bajos en la región: 41 y 49 % respectivamente. El gobierno autoritario obtuvo la simpatía del 17 %, en general, pero en Perú, Brasil, Venezuela y Paraguay este apoyo es de más de 20 %. El 57 % de la población no se encuentra satisfecho con la forma en que actualmente funciona la democracia en su país; en este caso destaca México, donde más de un 70 % está inconforme, y Brasil donde el 65 % no está satisfecho. Del total, sólo el 50 % piensa que la democracia puede resolver los problemas y un 40 % opina en contrario; así, la opinión sobre la eficiencia de la democracia está dividida. En Paraguay, Perú, Chile, Brasil, México y Venezuela, más del 45 % de la población piensa que la democracia no está resolviendo los problemas. Una mayoría de 57 % supone que las elecciones y el voto pueden cambiar las cosas, pero en Brasil, México, Chile y Venezuela, más de un 40 % no cree en el poder del voto. En lo que se refiere a la confianza en las instituciones, la iglesia, el gobierno y las fuerzas armadas ocupan los primeros lugares, con 74, 52 y 51 %, mientras que los partidos políticos se encuentran en el último lugar, con tan sólo 26 %; la policía y el sistema judicial apenas lograron 39 y 36 % respectivamente, y el Congreso sólo 36 %. Por último, sobresale el hecho de que 59 % piensa que la mano dura en el gobierno no es mala, mientras que el 33 %

³⁹ Lagos, M., "Actitudes económicas y democracia en América Latina", en *Esta País*, N°. 70, enero 1977, México, p. 2-9.

considera que no es necesaria; el contraste aquí es grande, pues mientras que en Perú y Venezuela el 80 % acepta de buen grado el autoritarismo, en México, Uruguay y Argentina esta aceptación no rebasa el 45 %⁴⁰.

El *Informe sobre la Democracia en América Latina. 2004*, del PNUD, ya citado en distintas ocasiones, arroja datos importantes y, en un esfuerzo de interpretación general, procura situar el debate en un horizonte más amplio⁴¹. En términos empíricos, sus datos se basan en una encuesta que comprende 18 países, con la participación de casi 19 mil ciudadanos, y en 231 entrevistas a profundidad con líderes sociales y políticos; el esfuerzo metodológico fue más allá, en el sentido de que se construyeron índices agregados y complejos, procurando dilucidar las ambigüedades y las tendencias que arrojaban los datos simples, además de que se hace una referencia sistemática a los estudios previos sobre la misma materia. El *Informe* parte del reconocimiento de los grandes avances logrados: hace 25 años, de los 18 países considerados, sólo tres eran democráticos; hoy, todos los son. En términos electorales, prácticamente todos los países de la región cumplen con los requisitos básicos. La evolución del Índice de Democracia Electoral (IDE) en la región ha sido positiva y consistente: de 0.28 en 1977, a 0.93 en el año 2002. A pesar de una serie de tropiezos que van de la clausura del Congreso por Fujimori, en Perú, en 1992, al intento de golpe de Estado en Venezuela, en 2002, y el derrocamiento de Aristide, en Haití, en 2004, puede asegurarse que el derecho al voto y las elecciones libres se han venido ampliando y consolidando en toda la región. No obstante, tanto en las encuestas y las entrevistas como en los datos socio-económicos, se comprueba el grave déficit social que obstaculiza el avance democrático. En este sentido, el axioma central del estudio consiste en definir la democracia como una forma de organización social que va más allá del sistema electoral. Para consolidar verdaderamente la democracia es indispensable lograr las condiciones para desarrollar una ciudadanía integral. En América Latina se ha logrado un buen índice de

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 8.

⁴¹ PNUD-ONU, *Informe sobre la Democracia en América Latina, 2004*. ob.cit.

participación ciudadana en lo político, pero el déficit en términos de una ciudadanía civil y social es muy grande.

La ciudadanía civil se refiere a la vigencia del estado de derecho, la igualdad ante la ley y el respeto a las libertades básicas del individuo, a la operación de un sistema efectivo de procuración de justicia. La ciudadanía social se refiere a la existencia de un mínimo de bienestar social para todos los ciudadanos, mínimo que garantiza la universalidad misma del concepto de ciudadanía. En ambos rubros, las sociedades latinoamericanas enfrentan condiciones muy deficientes. La discriminación y la exclusión afectan a sectores amplios de la población, y las tendencias del modelo de desarrollo actual no parecen ir en el sentido de superarlas. Según datos de 2003, el 43.9 % de la población latinoamericana vive bajo la línea de pobreza y cerca del 20 % se encuentra en la indigencia. 225 millones de personas que no tienen las condiciones mínimas de ciudadanía, que no disponen de oportunidades para integrarse y participar. Aunque en términos relativos la pobreza disminuyó en 11 de los 18 países durante la última década, en 7 de ellos sigue afectando a más del 50 % de la población, y en 15 de ellos a más del 25 %. En materia de distribución del ingreso, América Latina es hoy la región con mayor desigualdad en el mundo. En el curso de la década pasada, el coeficiente empeoró considerablemente, situando a la región en la categoría de "desigualdad extrema". Según datos de 1999, el 10 % más rico de la población tiene casi 30 veces el ingreso del 10 % más pobre. El 20 % más rico recibe el 55 % del ingreso nacional, mientras que el 20 % más pobre recibe sólo el 4.8 %. En general, se han dado avances en materia de nutrición, salud, educación, mortalidad infantil y promedio de vida, pero las cifras de desigualdad y desempleo marcan una tendencia negativa en la evolución reciente⁴².

Encuestados, especialista y líderes coinciden en identificar este enorme déficit social como el mayor obstáculo para el avance de la democracia. El punto

⁴² *Ibid.*, *Ideas y Aportes*, pp. 28-31 y 49-66.

de tensión fundamental de las actitudes de los latinoamericanos ante la democracia se presenta ante la disyuntiva entre democracia y desarrollo, entre la democracia y la solución de los problemas socio-económicos. En el año 2002, el 57 % de la población dice preferir la democracia; sin embargo, casi la mitad de ellos, estarían dispuestos a apoyar un régimen autoritario si solucionara los problemas económicos. Interpretando las inconsistencias y ambigüedades, se llega a una apreciación ponderada en la que el 43 % de la población tiene una orientación democrática clara, mientras que el 30 % es ambivalente y el 26.5 % es no democrático. Destaca el hecho de que el 54.7 % de la población está dispuesto a apoyar un régimen autoritario si resolviera el problema económico. Es también importante hacer notar que los factores asociados al sector de los no democráticos son cinco: bajo nivel educativo, baja movilidad social respecto a sus padres, bajas expectativas para sus hijos, desconfianza respecto a las instituciones políticas y experiencia de socialización autoritaria⁴³.

En términos de los desafíos que la consolidación de la democracia enfrentará en los años por venir, el *Informe* del PNUD destaca cuatro temas que coinciden en buena medida con las hipótesis que han orientado este trabajo y que fueron formuladas en la Introducción. En primer lugar, las democracias latinoamericanas requieren de una revaloración de la vida política y del fortalecimiento de la participación ciudadana en general. El mayor déficit en este terreno es la ciudadanía social, es decir, la presencia de grandes sectores de la población que carecen de niveles mínimos de bienestar que les permitan incorporarse activamente a la vida política. Además, en el ámbito de la ciudadanía civil, se presentan carencias graves, en materia de discriminación y vigencia del estado de derecho. La igualdad ante la ley y el respeto a los derechos humanos de todos los ciudadanos, las garantías en materia de seguridad pública y procuración de justicia, el derecho a la información y la transparencia de la gestión gubernamental, todos son elementos básicos para la configuración de un ciudadanía civil propiamente democrática y en todos ellos, las sociedades

⁴³ *Ibíd.*, p. 60.

latinoamericana padecen de rezagos importantes. Si bien los índices de participación electoral e intervención en la vida pública son altos, existe un profundo desprestigio de las instituciones y actividades políticas, de tal modo que el grado de confianza en los partidos políticos y el poder legislativo es extraordinariamente bajo. Por ello, es fundamental renovar las instituciones políticas, superando la burocratización y la corrupción de los partidos políticos, para alentar el desarrollo de los valores democráticos en una ciudadanía más participativa⁴⁴.

En segundo lugar, la reforma del Estado es quizá el desafío central. Lograr un Estado fuerte y eficaz, con autonomía real ante a los poderes fácticos dominantes y con capacidad para impulsar un modelo de desarrollo económico y social factible, con una administración pública eficiente y transparente, es probablemente el reto más difícil. El debilitamiento del Estado que ha resultado de una aplicación doctrinaria de las ideas neoliberales puede conducir a las sociedades latinoamericanas por el camino de la inestabilidad y el autoritarismo. Si bien ha sido saludable dismantelar el Estado propietario y fiscalizar de manera más rigurosa el sector público de la economía, un Estado sin capacidad para aplicar el mandato electoral, sin autonomía frente a los poderes fácticos tanto internos como externos, sin posibilidad de impulsar la democracia y la participación ciudadana, sin capacidad para regular el modelo de desarrollo económico y social que los países latinoamericanos requieren, sería un Estado débil e incapaz que no podrá responder a las exigencias de la transición democrática.

Por último, un reto que está directamente relacionado con los anteriores, se refiere a la posibilidad de diseñar e impulsar un modelo de desarrollo económico que sea viable en las condiciones sociales de la región. Los índices de desigualdad que hoy prevalecen son insostenibles y acabarán desgastando las condiciones de la democracia. Sin afectar sustancialmente los principios de una

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 38.

economía basada en el libre mercado y la globalización, es fundamental instrumentar políticas que permitan superar la exclusión social y ofrezcan alternativas a aquellos sectores de la población que permanecen al margen de todo progreso y bienestar. Superar la pobreza y prevenir la desigualdad extrema son condiciones necesarias para una sociedad verdaderamente democrática. Si el Estado y la sociedad civil no logran establecer mecanismos regulatorios que fortalezcan la soberanía nacional y la autonomía ante los intereses dominantes, las posibilidades de lograr un modelo de desarrollo viable y de consolidar la democracia se reducirán de manera significativa. Contra el fatalismo de la globalización y el poder irrestricto de los sectores económicamente dominante, las posibilidades de la democracia en América Latina dependen en buena medida de la consolidación de un Estado para la democracia, que pueda impulsar un proyecto económico y social viable para la región⁴⁵.

En América Latina, tradición y modernidad no son polos incompatibles. Ante una sociedad heterogénea en la que no existen pautas culturales uniformes, las tendencias modernas y las inercias tradicionales parecen combinarse más que repelerse. Los elementos culturales tradicionales demuestran un alto grado de adaptabilidad y supervivencia, mientras que las actitudes y valores modernos se asumen de manera parcial y diferenciada. Subsisten formas de religiosidad popular muy fuertes y extendidas, así como divisiones étnicas considerables. El nacionalismo tiene aún rasgos defensivos y los índices de credibilidad y confianza en la política son notablemente bajos. Esto incide negativamente en las actitudes relacionadas con la legitimidad del gobierno y la legalidad de los procesos electorales. Se revelan una combinación de códigos plural y variable. En un orden social en el que la comunidad subsiste como sustrato primario, en el que el Estado sigue teniendo preeminencia y en donde la lógica del mercado y la democracia apenas emergen, no es posible identificar un modelo único de coordinación social. Ha evolucionado favorablemente la valoración de la democracia, del estado de derecho, de la igualdad y la justicia; la emergencia de los valores materialistas y de la lógica del

⁴⁵ *Ibíd.*, pp. 75-76.

beneficio individual se ha fortalecido. Sin embargo, persiste visión económica contraria a la privatización de la economía y a la reducción del Estado. No existe una identificación adecuada del poder legislativo. La figura presidencial sigue teniendo un peso desproporcionado. Por ello, el juicio aprobatorio sobre las políticas económicas, se basa más en el peso del presidencialismo que en una apreciación adecuada de las políticas públicas asociadas a la reforma económica. No hay pues consistencia ideológica en la valoración de la gestión gubernamental. No obstante, en términos de valores y actitudes, las sociedades latinoamericanas son cada día más abiertas y tolerantes, y los ciudadanos tienen una visión más participativa y crítica.

En la tarea de comprender las particularidades de la modernización de los países periféricos, es necesario destacar la temática referida al papel de las ideologías y las elites gobernantes. A través de un proceso de "imitación"⁴⁶, muy característico de la subordinación cultural, las elites políticas de los países periféricos implantan ideologías que poco o nada tienen que ver con su realidad inmediata. En este sentido, una doctrina política que en Europa o Norteamérica constituye la expresión de un largo y complejo proceso social, en América Latina en una aspiración, en un programa político, en el instrumento de los proyectos de las elites. Se introduce así la duplicidad entre el marco jurídico y la realidad, haciendo que ambos sean inconsistentes, generando una profunda distorsión en las concepciones y la práctica de la política. Este uso instrumental de las ideologías es uno de los rasgos distintivos de los procesos de modernización tardíos.

Refiriéndose a la importación de las doctrinas liberales al término de las guerras de independencia en América Latina, Octavio Paz ha expresado con claridad el fenómeno que se produjo:

"Cada una de las nuevas naciones tuvo, al otro día de la Independencia, una constitución más o menos (casi siempre menos que

⁴⁶ Ramos, S., *El perfil del hombre y la cultura en México*, Ed. Espasa Calpe, México, 1965, pp.21-25.

más) liberal y democrática. En Europa y en los Estados Unidos esas leyes correspondían a una realidad histórica: eran expresión del ascenso de la burguesía, la consecuencia de la revolución industrial y de la destrucción del antiguo régimen. En Hispanoamérica sólo servían para vestir a la moderna las supervivencias del sistema colonial. La ideología liberal y democrática, lejos de expresar nuestra situación histórica concreta, la ocultaba. La mentira política se instaló en nuestros pueblos casi constitucionalmente. El daño moral ha sido incalculable y alcanza a zonas muy profundas de nuestro ser. Nos movemos en la mentira con naturalidad”⁴⁷

Estos mecanismos seculares sobreviven y se reproducen. El autoritarismo constituye todavía la médula de la cultura política latinoamericana; la duplicidad entre la ley y la realidad es consuetudinaria, la reproducción del clientelismo y el ejercicio patrimonial del poder son todavía hechos regulares. Las ideologías siguen operando más como instrumentos del cambio que como expresión de las relaciones sociales, distorsionando el debate político y ofreciendo un campo propicio para el despliegue del autoritarismo. De manera muy notable, la aplicación dogmática de doctrinas económicas y políticas en boga sigue siendo una tendencia dominante y un fenómeno que afecta negativamente las posibilidades de desarrollo del país. La experiencia del neoliberalismo es aleccionadora. En Europa, estas políticas obedecieron a un proceso de integración regional y a una crisis del Estado de Bienestar; su aplicación tuvo una orientación pragmática y sectorial, obedeciendo a la negociación y a los intereses de los grupos sociales afectados. Por el contrario, en nuestros países, éstas políticas se aplicaron de manera generalizada e inflexible, tomando ventaja de estructuras y procedimientos autoritarios, sin el contrapeso de la crítica democrática, y sin considerar las condiciones sociales específicas de cada país y de la región, favoreciendo los intereses transnacionales.

⁴⁷ Paz, O., *El Laberinto de la soledad*, Fondo de Cultura Económica, México, Col Popular, N°107, pp. 110-111.

Parecería que en la actualidad están dadas las condiciones para superar este fenómeno de duplicidad y falsificación. La crisis de los grandes sistemas ideológicos ha abierto un espacio de oportunidad extraordinario para la participación democrática. Las teorías vanguardistas y revolucionarias han caducado y dejado de ser un riesgo constante de polarización de los conflictos y de inestabilidad. Hoy el riesgo de la violencia proviene más de los conflictos étnicos, religiosos y culturales. Los modelos heterodoxos del populismo y el desarrollismo se han agotado, con todo y su fuerte carga autoritaria y estatista, contraria a los valores de liberales y democráticos. Por otra parte, el contexto internacional es favorable. Las sociedades nacionales han entrado en un proceso de integración regional y mundial. Esta globalización no es sólo comercial y económica, sino que tiene componentes básicos en materia de comunicación e información. En estas condiciones, todos los países están expuestos al escrutinio público internacional. La presencia de los organismos multinacionales y su compromiso con la defensa de los derechos humanos y la paz se han incrementado considerablemente y constituyen elementos efectivos para contener los conflictos regionales y fortalecer la cultura democrática. El proceso de integración mundial también ha tenido un efecto positivo, al incrementar la experiencia de la diversidad y el pluralismo. En el caso de América Latina, en los últimos veinte años se ha producido un amplio movimiento por la reconstrucción y revalorización de las tradiciones liberales y democráticas. Los gobiernos, los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y la opinión pública han colocado el debate sobre la participación en su agenda. El debate ideológico polarizado ha perdido terreno, y se impone una dinámica más operativa y pragmática en la tarea de lograr la estabilidad y la consistencia del sistema político.

A pesar de las condiciones económicas y sociales adversas, se ha abierto una oportunidad histórica para América Latina. La participación y la legitimidad democráticas ofrecen la posibilidad de construir un modelo de desarrollo dinámico y socialmente viable, en el que las instituciones políticas y la sociedad civil

contribuyan sustancialmente a establecer un amplio consenso nacional, una nueva experiencia de modernidad y comunidad, basada en un desarrollo no excluyente. Los retos técnicos y políticos de esta empresa, tanto en el ámbito internacional como en el interno, no son pocos. La tentación autoritaria está siempre presente, para desatar ese fatal movimiento pendular que ha caracterizado la historia del subcontinente. Resistir a las falsas promesas del autoritarismo y consolidar las instituciones democráticas son determinaciones básicas que reclaman el compromiso de las elites políticas y de toda la sociedad. Como se ha procurado mostrar aquí, el fortalecimiento de la cultura cívica y la participación activa de las organizaciones sociales y la ciudadanía son elementos estratégicos en este periodo de transiciones incompletas. Si no se transforman con más profundidad los patrones de participación, pudiera darse el caso de sistemas institucionales vacíos, de una democracia de partidos y elecciones sin ciudadanos⁴⁸. Para ello, es fundamental que las elites políticas se alejen del estilo tecnocrático - autoritario y pierdan el temor ante la participación ciudadana. Es necesario construir un sistema político que permita y aliente la participación de individuos y grupos, la formación de nuevos movimientos sociales autónomos, empeñados en la defensa de sus intereses y condiciones de vida. La eficacia del sistema político, su capacidad para canalizar los conflictos dentro del marco institucional sólo puede consolidarse si se asume plenamente el principio democrático y se actúa con flexibilidad y pragmatismo.

Por otra parte, en el desarrollo de la sociedad civil es fundamental considerar el fenómeno de los medios de comunicación masiva. Establecer un marco jurídico que norme la responsabilidad social de éstos es de la mayor importancia. La libertad de expresión y el derecho a la información se complementan. La primera es prácticamente incondicional, mientras que el segundo supone, además de la transparencia de la gestión pública, la garantía de una presentación objetiva y neutral de la información por parte de los medios. Ambas son condiciones básicas para impulsar una ciudadanía participativa y una

⁴⁸ Przeworski, A., *Democracia sustentable*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1998, pp.119-123.

cultura democrática. En este terreno, la educación tiene también un papel central en la formación de valores y actitudes, el establecimiento de los vínculos primarios de cohesión e identidad social y en la capacitación de recursos humanos para el trabajo. América Latina está en posibilidad de encontrar y reivindicar libremente su propia identidad política. Para ello, es indispensable actuar con independencia e imaginación, con capacidad técnica y determinación, de tal modo que sea posible conciliar, como aquí se ha sugerido, el imperativo del respeto a las libertades individuales con la defensa de los derechos sociales y colectivos. Es en este espacio de conciliación que se requieren arreglos organizativos e institucionales que permitan que el desarrollo basado en el libre mercado no se convierta en un proceso excluyente. Para ello se requiere de la intervención de un Estado autónomo y eficaz, con capacidad para actuar en representación del interés general, con la legitimidad y la transparencia que le otorga la participación democrática, con la fuerza legal y política para implantar políticas redistributivas. Como se ha visto, las políticas económicas y las estructuras organizativas pueden ser diversas, según las condiciones históricas de cada país o región. A partir de una estructura fundamentalmente liberal y republicana, pueden combinarse desde los elementos tradicionales hasta las más sofisticadas formas de representación de grupos de interés. Todos los recursos deben considerarse: una cultura política moderna que, sin embargo, no deseche los valores de solidaridad comunitarios y familiares; un presidencialismo fuerte, pero acotado por la independencia de los otros poderes; un sistema de partidos menos burocráticos y socialmente activos; un sistema electoral bien regulado y confiable; un orden asociativo que comprenda desde las grandes corporaciones gremiales hasta los grupos de interés más particulares, que opere de manera competitiva y transparente, bajo el arbitraje estatal y la vigilancia ciudadana. América Latina deberá enfrentar el reto de inventar su propio camino, sobre la base de su mejor tradición democrática liberal y la asimilación de los mejores elementos de su capital social.

El reclamo democrático de las sociedades de América Latina se ha generalizado. Por ello es necesario prever la posibilidad de que las expectativas

sean demasiado grandes. La democracia no puede asumirse como una fórmula simple cuya aplicación puede resolver todos los problemas. Por el contrario, como aquí se ha enfatizado, la democracia es un modelo abierto y complejo, que reclama condiciones y un esfuerzo constante. No es la mejor de las formas de gobierno, pero es la mejor posible. Establecer una forma de democracia eficiente y estable no es una tarea fácil, particularmente en las condiciones de los países latinoamericanos. En términos conceptuales, el desafío puede plantearse como la integración de una democracia sin adjetivos - que garantice incondicionalmente las libertades y derechos de todos los individuos y los procedimientos para legitimar el poder político - con una democracia de múltiples adjetivos, que asegure los derechos colectivos de diversos grupos y movimientos sociales, que asegure el derecho al trabajo, la seguridad social y la educación de toda la población. La democracia latinoamericana se consolidará si logra generar un amplio consenso social en apoyo a un modelo de desarrollo más equitativo y justo, abierto al libre mercado y la competencia, que al mismo tiempo garantice una modernidad incluyente y participativa. La democracia de América Latina es un proyecto en curso, que deberá reivindicar y hacer efectivos los principios y las instituciones de la tradición liberal, pero que al mismo tiempo deberá empeñarse en la búsqueda de caminos inéditos, que respondan a las condiciones de la región y se orienten a la configuración de una alternativa propia, de una sociedad auténticamente moderna, basada en el consenso y la equidad.

Bibliografía

Ai Camp, R., *La democracia en América Latina*, Siglo XXI, Trad. Nuria Parés, México, 1977.

Alexander, J. C., "Retorno a la democracia: la solidaridad universalista y el mundo", en Zapata, F. (Ed.) *Modernización económica, democracia política y democracia social*, El Colegio de México, 1997.

Alexander, J.C., *Sociología cultural*, Ed. Anthropos-FLACSO, Trad. C. Sánchez Capdequí, Barcelona, 2000.

Allardt, E., (Ed.), *Cleavages, ideologies and party systems*, Westermark Society, Helsinki, 1964.

Almond, G. A. y J. S. Coleman (Eds.), *The politics of the developing areas*, Princeton University Press, N. J. 1960.

Almond, G. A. y S. Verba (Eds.), *The civic culture revisited*, Sage Publications, Newbury Park, Cal., 1989.

Almond, G. A. y S. Verba, *The civic culture*, Princeton University Press, Princeton N. J. 1963.

Almond, G., *Una disciplina segmentada*, Fondo de Cultura Económica, Trad. H. Levesque Dior, México, 1999.

Alonso, J., A. Aziz, y J. Tamayo (Comps.), *El nuevo estado mexicano*, 4 vols. Editorial Nueva Imagen, México, 1994.

Arismendi, R., *Lenin, la revolución y América Latina*, Ed. Grijalbo, Col. Teoría y Praxis, México, 1976.

Aristóteles, *La política*, Ed. Espasa Calpe, 9ª ed, Trad. P. de Azcárate, Madrid, 1962.

Bambirra, V., *El capitalismo dependiente latinoamericano*, Ed. Siglo XXI, México, 1975.

Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial: El Estado en un mundo en transformación*, Washington, D. C., 1997.

Barba, C., J.L.Barros y J.Hurtado (Comps.), *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, Ed. Porrúa-FLACSO, México, 1991.

Berlin, I., *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Alianza Editorial, Trad. J. Bayón y otros, Madrid, España, 2000.

- Berman, M., *Todo lo sólido se desvanece en el aire*, Ed. Siglo XXI, Trad. A. Morales Vidal, México, 1989.
- Bobbio, N. y otros, *Diccionario de Política*, 2 Vols., Siglo XXI, México, 1995.
- Bobbio, N., "Gramsci y la concepción de la sociedad civil", en *Gramsci y las Ciencias Sociales*, Cuadernos de pasado y presente, Trad. J. Aricó y otros, México, 1977.
- Bobbio, N., *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, Trad. J.F. Fernández Santillan, México, 1986.
- Bobbio, N., *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, Trad. J.F. Fernández Santillan, México, 1989.
- Bobbio, N., *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, Trad. J.F. Fernández Santillan, México, 1989.
- Bobbio, N., y M. Bovero, *Sociedad y estado en la filosofía moderna*, Fondo de Cultura Económica, Trad. J.F. Fernández Santillan, México, 1986.
- Brunner, J. J. "América Latina en la encrucijada de la modernidad", FLACSO, Educación y Cultura No. 22, Santiago de Chile, 1992.
- Calhoun, C., (Ed.), *Habermas and the public sphere*, MIT Press, Cambridge USA, 1993.
- Calva, J. L., *México más allá del neoliberalismo*, Ed. Plaza Janés, México, 2000.
- Cansino, C. (Ed.), *Gobiernos y partidos en América Latina*, Centro de estudios de política comparada, México, 1997.
- Cansino, C., *La transición mexicana 1977-2000*, Centro de estudios de política comparada, México, 2000.
- Cardoso, F. H. y E. Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, 1969.
- Cardoso, F. H., "On the characterization of authoritarian regimes in Latin America", in Collier, D. (Ed.), *The new authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, N. J., 1979.
- Cardoso, F. H., "The originality of the copy: ECLA and the idea of development", Center of Latin America Studies, Cambridge, Mass., 1977.

- Carrillo Flores, F. (Ed.), *Democracia en déficit*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. 2001.
- Cavarozzi, M., "La política: clave de largo plazo latinoamericano", FLACSO /UNAM, Sede México, 1992.
- Cavarozzi, M., "Modelos de desarrollo y participación política en América Latina", en Kliksberg, B. y L. Tomassini, *Capital Social y Cultura*, Fondo de Cultura Económica – BID, Buenos Aires, 2000.
- CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2000.
- CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2000.
- CEPAL, *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, 2000.
- Collier, D. (Ed.), *The new authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, N. J., 1979.
- Collier, D. and S. Levitsky, "Democracy with adjectives", *World Politics* N° 49, April, 1977.
- Cook, M., L., K. J. Middlebrook y J. Molinar, Eds., *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, Ed. Cal y Arena, México, 1996.
- Dahl, R., *La democracia*, Ed. Taurus, Trad. F. Vallespin, Madrid, España, 1999.
- Dahl, R., *La poliarquía*, Ed. Rei, Trad. J. Moreno San Martín, México. 1993.
- Dahrendorf, R., *El nuevo liberalismo*, Red Editorial Iberoamericana, Trad. J.M. Tortosa, México, 1993.
- Di Tella, T., "Populismo y reforma en América Latina", en Veliz, C.(Comp.), *Obstáculos para la transformación de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México. 1969.
- Diamond, L. (Ed.), *Political Culture and Democracy in developing countries*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Col., 1993.
- Diamond, L. y M.F. Plattner (Comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, Ed. UNAM-IIS, Trad. I. Vericat, México, 1996.
- Eisenstadt, S. N., *Modernización: movimientos de protesta y cambio social*, Ed. Amorrortu, Trad. Carlos Gallo, Buenos Aires, 1968.

- Elizondo, C. y L. Maira (Eds.), *Chile – México dos transiciones frente a frente*, Grijalbo – CIDE, México, 2000.
- Fernández Santillán, J., *Filosofía política de la democracia*, Ed. Fontamara, México, 1994.
- Fornet-Betancourt, R., *Transformación del marxismo: Historia del marxismo en América Latina*, Ed. Plaza y Valdés-UANL, México, 2001.
- Franco, R. (Coord.), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Ed. Siglo XXI-CEPAL, México, 2001.
- Fukuyama, F., “El futuro de la democracia”, *Este País*, Trad. I. Vericat, No. 56, 1995.
- Fukuyama, F., *Confianza*, Ed. Atlántida, Trad. D. Pläking de Salcedo, Madrid, 1996.
- Garretón, M. A., “Political parties and redemocratisation in Latin America”, ECDPM Working paper No. 34, 1977.
- Garretón, M. A., *Hacia una nueva era política*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 1995.
- Germani, G., *Política y sociedad en un época de transición*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1963.
- Germani, G., *Sociología de la modernización*, Paidós, Buenos Aires, 1963.
- Gerschenkron, A., *Economic backwardness in historical perspective*, Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1962.
- González Casanova, P., *La democracia en México*, Editorial Era, México, 1969.
- González, J., M., y F. Quezada (Coords), *Teorías de la democracia*, Ed. Anthropos-UAM, Barcelona, 1992.
- Gurrieri, A., (Ed.), *La obra de Prebisch en la CEPAL*, 2 Vols., Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- Gutiérrez Garza, E., “México: los desafíos de la integración”, *Trayectorias*, Año 1, No. 1, 1999.
- Hale, C., A., *La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX*, Ed. Vuelta, Trad. P. Jiménez, México, 1991.
- Hamilton, N., *México: los límites de la autonomía del estado*, Ed. Era, Trad. A.M. Palos, México, 1983.

- Huntington, S. P. y C. H. Moore (Eds.), *Authoritarian politics in modern society*, Basic Books, N. Y., 1970.
- Huntington, S. P., "Democracia de largo recorrido", *Este País*, Trad. I. Vericat, No. 56, 1995.
- Huntington, S., P., *El orden político en las sociedades en cambio*, Ed. Paidós, Trad. F. Mazia, Buenos Aires, 1990.
- Huntington, S.P., *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Ed. Paidós, Trad. J. Delgado, Buenos Aires, 1994.
- Inglehart, R., "The renaissance of political culture", en *American political science review*, vol. 82 No. 4, December, 1985.
- Ionescu, G. y E. Gellner, (Eds.), *Populismo*, Ed. Amorrortu, Trad. L. Wolfson, Buenos Aires, 1969.
- Jowitt, K., "El nuevo desorden mundial", en *El resurgimiento global de la democracia*, de Daimond, L. y M. F. Plattner op. cit., 1993.
- Kant, I., *Filosofía de la historia*, Ed. Nova, Trad. E. Estiú, Buenos Aires, 1958.
- Kaplan, M., *Estado y sociedad en América Latina*, Oasis, México, 1984.
- Keane, J., *Democracy and civil society*, Verso, London, 1988.
- Kliksberg, B. y L. Tomassini (Ed.), *Capital Social y Cultura*, Fondo de Cultura Económica – BID, Buenos Aires, 2000.
- Kliksberg, B., *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del estado*, INAP, México, 2001.
- Krotz, E. (Ed.), *La cultura adjetivada*, UAM, México, 1993.
- Labastida, J., (Comp.), *Los nuevos procesos sociales y la teoría política contemporánea*, UNAM-Siglo XXI, México, 1986.
- Laclau, E. y Ch. Mouffe, *Hegemonía y estrategia socialista*, Siglo XXI, Madrid, 1987.
- Laclau, E., *Política e ideología en la teoría marxista*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1978.
- Lagos, M., "Economía y democracia en América Latina: actitudes", *Este País*, No. 70, México, 1997.

- Laski, H. J., *El liberalismo europeo*, Fondo de Cultura Económica, Trad. V. Miguélez, México, 1981.
- Lechner, N. (Ed.), *Estado y política en América Latina, Siglo XXI*, México, 1981.
- Lechner, N., "Modernización y modernidad: la búsqueda de ciudadanía", en Zapata, F. (Ed.) *Modernización económica, democracia política y democracia social*, Colegio de México, 1997.
- Lechner, N., "State and politics in Latin America", *Laru working paper*, mimeo, 1982.
- Lechner, N., *Los patios interiores de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- Lerner, D., *The passing of traditional society*, The Free Press, N.Y., 1958.
- Lichtheim G., *El marxismo*, Ed. Anagrama, Trad. J. Cano Tembleque, Barcelona, 1964.
- Lichtheim, G., *Los orígenes del socialismo*, Ed. Anagrama, Trad. C. Piera, Barcelona, 1970.
- Linz, J. J., "An authoritarian regime: Spain", en *Cleavages, ideologies and party systems*, de E. Alard y Y. Littunen (Eds.), Westermarck Society, Helsinki, 1964.
- Linz, J. J., "Los peligros del presidencialismo", en Daimond, L. y M. F. Plattner, *El resurgimiento global de la democracia*, Ed. UNAM-ISS, México, 1996.
- Linz, J. J., "Totalitarian and authoritarian regimes", en F. I. Greenstein and N. Polsby (Eds.), *Handbook of political Science*, Vol. 3, Addison – Wesley, 1975.
- Linz, J., y A. Stepan, *The breakdown of democratic regimes*, 4 vols. The John Hopkins University Press, Baltimore, 1978.
- Lipset, S. M., "Análisis comparativo del orden democrático y el cambio social", *Este País*, Trad. I. Vericat, No. 67, 1996.
- Lipset, S. y A. Solari (Eds.), *Elites in Latin America*, Free Press, N.Y., 1967.
- Lipset, S.M. *El hombre político*, Ed. Rei, Trad. E. Mendelievich y V. Bordoy, México, 1993.
- Lowenthal, A. F., y J., S., Fitch, (Eds.), *Armies and politics in Latin America*, Ed. Holmes and Meier., N, Y., 1986.

Löwy, M. (Comp.), *El marxismo en América Latina*, Ed. Era, Trad. O. Barahona y otros, México, 1982.

Lozada, C., "Economic policy trends in Post – World II Latin America", in *Economic Review Fourth Quarter*, Federal Reserve Bank of Atlanta, 1999.

Mac Rae, D., "El populismo como ideología", en Ionescu, G. y E. Gellner, *Populismo*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1969.

Macpherson, C. B., *The real world of democracy*, Oxford University Press, U.K., 1969.

Macpherson, C. B., *Democratic Theory*, Oxford University Press, U.K., 1973.

Macpherson, C. B., *The life and times of liberal democracy*, Oxford University Press, U.K., 1977.

Malloy, J. M. (Ed.), *Authoritarianism and corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, 1977.

Marx, C. y F. Engels, *Obras Escogidas*, 3 Tomos, Ed. Progreso, Moscú, 1976.

Merquior, J.G., *Liberalismo viejo y nuevo*, Fondo de Cultura Económica, Trad. E. Mastrangelo, México, 1993.

Meyer, L., *La segunda muerte de la revolución mexicana*, Ed. Cal y Arena, México, 1994.

Modonesi, M., *La crisis histórica de la izquierda socialista mexicana*, Ed. Juan Pablos-Universidad de la Ciudad de México, México, 2003.

Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Ed. Tecnos, Trad. M. Blazquez y P. de Vega, Madrid, España, 1972.

Morse, R. M., *El espejo de Próspero*, Ed. Siglo XXI, Trad. S. Mastrangelo, México, 1982.

Morse, R. M., *Resonancias del nuevo mundo*, Ed. Vuelta, Trad. J. Brash, México, 1995.

Mouzelis, M., "Una crítica al libro 'Política e Ideología en la teoría marxista' de Ernesto Laclau", en *Críticas de la Economía Política*, Nos. 20-21, México, 1981.

O'Donnell, G., "Las fuerzas armadas y el estado autoritario del Cono Sur de América Latina", en Lechner, N. (Ed.), *Estado y política en América Latina*, Ed. Siglo XXI, México, 1981.

O'Donnell, G., P.C., Schmitter, y L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 4 vols. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1989.

Önis, Z., "Los límites del neoliberalismo", *Este País*, Trad. L. González Varela, No. 57, 1995.

ONU, *Informe sobre desarrollo humano 2000*, Washington, D. C., 2000.

Pasquino, G., *La democracia exigente*, Fondo de Cultura Económica, Trad. R. González, Buenos Aires, 1999.

Paz, O., *El laberinto de la soledad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

Paz, O., *El ogro filantrópico*, Ed. J. Mortiz, México, 1979.

Peñaloza, P. J. y F. Espinosa, (2000), "Los desafíos de la prevención del delito en América Latina", *Este País*, No. 116, Nov. 2000, México.

Petras, J. and S. Vieux, (1994), "The transition to authoritarian electoral regimes in Latin America", *Latin American Perspectives*, Vol. 21, No. 4.

Pike, F. B. and T. Stritch, (Ed.), *The new corporatism*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1974.

Poulantzas. N., *Estado, poder y socialismo*, Ed. Siglo XXI, Trad. F. Claudín, Madrid, 1979.

Przeworski, A., (1998), *Democracia sustentable*, Ed. Paidós, Trad. S. Mazzuca, Buenos Aires Argentina.

Przeworski, A., *Capitalism and social democracy*, Cambridge University Press, U.K., 1987.

Pye, L.W., *Aspects of political development*, Little, Brown and Co, Boston, 1966.

Quesada, F. y J. M. González (Eds.), *Teorías de la democracia*, Anthropos, Madrid, 1992.

Rodríguez, O., *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Ed. Siglo XXI, México, 1980.

Rostov, W., W., *Las etapas del crecimiento económico*, Fondo de Cultura Económica, Trad. R. Pimentel, México, 1963.

Sartori, G., *La Política*, Fondo de Cultura Económica, Trad. M. Lara, México, 1987.

Sartori, G., *Teoría de la democracia*, 2 vols. Alianza Editorial, Trad. S. Sánchez González, México, 1994.

Schlesinger, A., "Has democracy a future?", *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 5, 1977.

Schmitter, P., C., G. Lehbruch y W. Streeck (Eds.), *Neocorporativismo II; Más allá del Estado y el Mercado*, Alianza Editorial, Trad. J.J. Utrilla, México, 1992.

Schmitter, P., C., y Lehbruch, (Eds.), *Trends towards corporatist intermediation*, Ed. Sage, London, 1979.

Scott, R. E. (Ed.), *Latin American modernization problems*, University of Illinois Press, Chicago, 1973.

Shields, E., *Political development in the new states*, Mouton & Co., Netherlands, 1962.

Silva Herzog Márquez, J., *El antiguo regimen y la transición en México*, Ed. Planeta, México, 1999.

Skidmore, T. E. y P. H. Smith, *Historia Contemporánea de América Latina*, Ed. Crítica, Trad. C. Martínez Gimeno, Barcelona, 1996.

Stanley, J. y B. H. Stein, *La herencia colonial de América Latina*, Ed. Siglo XXI, Trad. A Licon, México, 1970.

Stepan, A., *The state and society*, Princeton University Press. N. J. USA, 1978.

Stepan, A.(Ed.) *Authoritarian Brazil*, Yale University Press, New Haven, 1973.

Stuart, Mill, J., *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Ed. Gernika, México, 1992.

Stuart, Mill, J., *Sobre la libertad*, Alianza Editorial, Madrid, 1970.

Tocqueville, A., *La democracia en América*, 2 vols., Alianza Editorial, Trad. D. Sánchez de Aleu, Madrid, 1998.

Torres Rivas, E. (Ed.), *Política: teoría y métodos*, EDUCA – FLACSO, San. José, Costa Rica, 1990.

Touraine, A., *¿Cómo salir del liberalismo?*, Ed. Paidós, Trad. J. Palacio Tauste, México, 1999.

Touraine, A., *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, Trad. H. Pons, Buenos Aires, 1998.

Touraine, A., *Igualdad y diversidad*, Fondo de Cultura Económica, Trad. R. González, México, 2000.

Transparency International, "Corruption Perception Index", 1999.

- Troeltsch, E., *El protestantismo y el mundo moderno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.
- Veliz, C., (Comp.), *Obstáculos para la transformación de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969.
- Veliz, C., *The centralist tradition of Latin America*, Princeton University Press, N.J., 1980.
- Weber, M., *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Ed. Díez, México, 1974.
- Weffort, F. y A. Quijano, *Populismo, marginalización y dependencia*, EDUCA, San José, Costa Rica, 1973.
- Wiarda, H. J. (Ed.), *Politics and social changes in Latin America*, University of Massachusetts Press, 1974.
- Woldenberg, J. et al., *La mecánica del cambio político en México*, Ed. Cal y Arena, México, 2000.
- Wolin, S. S., *Política y Perspectiva*, Ed. Amorrortu, Trad. A. Bignami, Buenos Aires, 1993.
- World Bank, *World Development Report 2000 -2001: Attacking poverty*, Washington, D. C., 2001.
- Zapata, F. (Ed.), *Modernización económica, democracia política y democracia social*, Colegio de México, 1997.
- Zolo, D., *La democracia difícil*, Alianza Editorial, Trad. C. Cansino, México, 1994.