

Francisco C. Weffort

¿Cuál democracia?



321.4

W38c

Weffort, Francisco C.

¿Cuál democracia? / Francisco C. Weffort. -- 1. ed.
-- San José: FLACSO, 1993.

244 p.

ISBN 9977-68-043-4

1. Democracia - América Latina. 2. Desarrollo Social - América Latina. 3. Política - América Latina. 4. Socialismo- América Latina. 5. Democracia - Brasil. 6. Desarrollo social - Brasil. I. Título.

391

W38c

Traducción del portugués al español realizada por FLACSO.

Editora:

Vilma Herrera

7284

Procesamiento de texto:

Mercedes Flores R.

© Programa Costa Rica - FLACSO

Primera edición: julio 1993

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

Programa Costa Rica. Apartado 5429. San José, Costa Rica

PRESENTACIÓN

El uso de la modalidad de ensayos-en-un-libro tiene el riesgo de la dispersión, pero cuando no ocurre como en este caso, asegura la virtud de reunir en una coherente reflexión lo que ha sido realizado en momentos diversos. Se trata de una etapa que va de 1988 hasta 1992, breve período para la larga historia de los fracasos democráticos en América Latina pero suficiente para dar cuenta de los complejos modelos de relacionamiento entre economía, política, cultura y sociedad, en la perspectiva de un brasileño que alcanza con notable sentido de la historia, a visualizar a toda la América Latina. Errada, difícil, variada e imposible de aprehender por cierto en una sola explicación.

¿Cuál Democracia? sugiere en el contexto de la coyuntura en que ve la luz, varias interrogantes. La primera, es sobre la cultura política latinoamericana, que aparece como el escenario imprescindible de cualquier respuesta. La cultura política es cultura autoritaria, que no se agota hoy día con la definición en uso, como *el sistema de valores y comportamientos que rigen la participación política, especialmente la electoral*. La cultura autoritaria

también orienta la no participación, su imposibilidad, la ausencia de su necesidad y con ella la aceptación de jerarquías sociales, la arbitrariedad del poder, lo imprevisible político. La cultura autoritaria va cambiando de matices y expresiones, se traslada del caudillo a la del Ejecutivo fuerte pero busca siempre la exclusión, la que se basa en la legitimidad de las diferencias sociales, cuya existencia refuerza.

La legitimidad política, también la democrática, encuentra ahí su fundamento aunque intente hoy día modificarlo. La sociedad de masas, el crecimiento económico, no sólo profundiza las distinciones sociales sino las hace más visibles. Y con ello vuelve crítica la legitimidad de una democracia de ciudadanos desiguales. De ahí que tal vez la política latinoamericana mantenga implícito un rasgo inevitable, las desigualdades profundas que hoy día alteran las formas del control, pero no las razones para que aquellas existan y fundamenten incluso un orden democrático. El problema clave, que se ha intentado resolver de diversas maneras en coyunturas más favorables que la actual, es justamente la disociación entre cultura política e instituciones democráticas, entre el orden social y la representación popular. Democracia sin justicia social, en estas tierras, es ahora más urgente que nunca. Es el desafío de la modernidad para la construcción democrática.

Lo anterior, como queda planteado en este libro, remite al tema recurrente de la gobernabilidad, que en la tradición autoritaria, recuerda el inmovilismo, la apoliticidad, el orden, el control del conflicto, como el conjunto de valores políticos que orientan la acción pública. En la tradición democrática, por gobernabilidad se entiende la capacidad de la sociedad (civil) de proponer demandas frente a la posibilidad del Estado de entregar respuestas. Políticas

perdurables pero con efectos inmediatos, pues la mayor fuente de legitimidad, en las condiciones actuales, sólo puede originarse en la capacidad del poder público para resolver cuestiones sociales colectivas. Como ese es el desafío cardinal, los problemas de la construcción de sociedades democráticas se enreda y el resultado son democracias débiles, delegativas, incompletas.

A propósito de estos calificativos, recordemos que están presentes en el texto de Weffort no sólo los desafíos históricos, como los que a manera de ejemplo se mencionan líneas arriba, sino los desafíos teóricos, las tensiones de las ciencias sociales que hoy día se practican. No escapa al dilema del análisis institucional cuando se piensa en la transición política, versus la reflexión que se hace de la construcción democrática desde la sociedad. Hay también una vocación normativa, prescriptiva, justificatoria que resulta inevitable en el análisis político, en demérito de lo explicativo. Ninguna teoría política puede ser exclusivamente una u otra cosa y la respuesta, tal como Weffort lo practica, es que lo empírico-explicativa y los contenidos normativos se acomodan bien en un enfoque histórico. El objetivo final es la comprensión de la propia sociedad y de la época en que vivimos.

Hay dos capítulos de *¿Cuál Democracia?* que se sitúan en el corazón de la crisis de la cultura y del pesimismo de la razón, pero que están muy lejos de la melancolía postmoderna. Son dos ensayos escépticos pero veraces, escritos con ideas que salen donde más nos duele y nos confunde este exceso de realidad que estamos viviendo. *La América Equivocada y Democracia y Socialismo* representan momentos de lucidez que obligan a una lectura cuidadosa pero dotados de un ánimo ético también. No es la búsqueda de la verdad lo que nos preocupa sino la del

significado último de las luchas políticas en América Latina. En su vigor descansa el futuro de estas sociedades. La lucha política ha constituido siempre el momento cardinal de la libertad.

El azar, que mueve decisivamente nuestras vidas, nos hizo hace veinte años editor y prologuista del primer libro en español de Francisco Weffort (*Clases Populares y Desarrollo Social: contribución al estudio del populismo*, en *Populismo, Marginalidad y Dependencia en América Latina*, F. Weffort y A. Quijano, EDUCA, San José, 1973). Ahora nos cabe la oportunidad de volver a serlo con un libro de madurez intelectual, que honra a la cultura política latinoamericana. Y que el Programa de la FLACSO en Costa Rica tiene el gusto y la oportunidad de publicar.

Edelberto Torres-Rivas
Pavas, Julio, 1993

INTRODUCCION

Este libro reúne algunos ensayos que escribí entre 1988 y 1992. Cada tema y su circunstancia es el distintivo que ésta le imprime. Mas creo que forman un conjunto temático claramente identificable en el acompañamiento de la transición que algunos países de América Latina y Brasil están viviendo.

El primer capítulo, "Construcción de la Democracia y Crisis de la Comunidad Nacional", es una reflexión que comenzó en un simposio de Unesp, organizado por Nilo Odalia, en Sao Paulo, en 1988. Fue bastante modificado para un seminario organizado, en 1990, por Jeff Weintraub y Carlos Forment, en la Universidad de California (Los Angeles). Permanece, sin embargo, el tema de las amenazas al desarrollo que había sido el centro de nuestros debates en Sao Paulo.

En un país como Brasil, con una experiencia secular de crecimiento económico, lo más notable de los años 80 es el estancamiento. Este elemento se vuelve todavía más sombrío cuando extendemos el análisis, en el segundo capítulo, "La América Equivocada", hacia otros países latinoamericanos. En verdad, no es sólo el desarrollo el que se encuentra amenazado, también las perspectivas de consolidación de la democracia. Este ensayo, escrito en 1989,

para un seminario organizado por Julio Cotler, en Perú, acabó revelando anticipadamente lo que iría a ocurrir en algunos países. Ahí está el golpe de Perú, las tentativas de golpe en Venezuela, la inestabilidad en Centroamérica como ejemplos de lo difícil de estabilizar la democracia en un contexto de empobrecimiento tan violento como el de la última década. Por eso dejé el ensayo como estaba, aunque lo creí cargado de demasiado pesimismo.

El Tercer Capítulo, "Democracia Política y Desarrollo Económico", forma parte de un esfuerzo iniciado en 1991, en el seminario internacional organizado por IBASE y coordinado por Herbert De Souza, en Río de Janeiro, para situar la crisis actual en un marco analítico más amplio. Tenemos, además de una crisis económica, una compleja crisis del Estado, que se revela todavía en una tendencia a la ingobernabilidad, en la obsolescencia económica del Estado y en su incapacidad para mantener algunas de sus funciones clásicas, en el campo de la seguridad, de los contratos, etc. Se revela todavía, finalmente, unas tendencias a la integración regional e internacional que pueden, por otro lado, estar apuntando a caminos de superación de la crisis.

Son parte del mismo tema los capítulos que siguen "Nuevas Democracias. ¿Cuáles Democracias?" y "Democracia Delegativa Vs. Movimiento Democrático", nacidos de las discusiones en el seminario East-South System Transformation, coordinado por Adam Przeworski, de la Universidad de Chicago. Las teorías sobre la génesis del Estado (y de la Democracia) no nos hacen esperar que las democracias deban emerger en escenarios de clara transparencia. El Estado que es, en lo esencial, un complejo de instituciones que tienen de específico la capacidad de controlar la violencia, pagó siempre él mismo, un alto precio en violencia, en todas las partes

del mundo en que se llegó a consolidar. Robert Dahl y Adam Przeworski dirían algo semejante sobre la génesis de la democracia, ella misma un resultado de los conflictos que, una vez establecida, sirve para institucionalizar.

Nada de sorprendente, por tanto, que Brasil intente construir la democracia en una época de crisis, terreno fértil para los conflictos sociales y para la violencia de diversa naturaleza. El escenario de algunos países vecinos, como Perú, Bolivia, Venezuela y Colombia, es todavía más difícil. En América Central, se establece la paz en El Salvador y en Nicaragua, más las tragedias sociales y económicas continúan en todos los países de aquella región, con excepción de Costa Rica. Es también lo que vemos en algunos países de Europa Oriental: allá algunos estados, como Checoslovaquia, y el más importante de todos, la URSS, se desmembraron. Y Yugoslavia, además de desmembrarse, desciende el plano inclinado de los horrores de la guerra civil.

He aquí la pregunta que orienta los capítulos cuatro y cinco: ¿Cuál democracia puede germinar en un terreno minado por la crisis? Diferente de otros momentos en que manifesté que las "nuevas democracias" estaban condenadas, esos dos capítulos expresan la convicción de que ellas pueden sobrevivir, pero a un precio mucho más alto de lo que las teorías clásicas sobre la democracia representativa podrían admitir. Las nuevas democracias son las "democracias delegativas", de que habla Guillermo O'Donnell. Son democracias disformes, condenadas a una inestabilidad crónica que las obliga a vivir en la frontera de la regresión autoritaria. La democracia tiene una posibilidad de sobrevivir, pero eso dependerá de un cuidado mucho mayor de parte de los dirigentes de aquel que normalmente se ve en esos países.

¿Cuál es la perspectiva? En las circunstancias actuales, la investigación sobre el futuro se presenta como un desafío para cualquier tendencia de pensamiento. Con más razón, se presenta como un desafío para una izquierda acorralada, en la defensiva y viendo como se tornan obligatorios los temas neoconservadores, como lo analizamos en el capítulo 6, "Brasil: perspectivas para los años 90". Este ensayo nació en el CEDEC, en los seminarios internos organizados por José Alvaro Moisés y Regis de Andrade. Pasó después por un gran seminario sobre las perspectivas de la izquierda en América Latina, organizado en Madrid en 1991, por Pablo González-Casanova, de la Universidad Autónoma de México y Marcos Roitman, de la Universidad Complutense.

Si después de la Primera Guerra Mundial, en especial después de la crisis de 1929, parecía que el mundo imaginado por los liberales se venía abajo y se privilegiaba el crecimiento del Estado, en la época actual aparece como el de la caída del Estado y el de la vuelta del mercado. No sólo el campo de la izquierda fue afectado por ese gran cambio, más fue, ciertamente, la izquierda la que sufrió el mayor impacto. Especialmente en Brasil, ella comenzó a conocer las dificultades de la consolidación de la democracia en el mismo momento en que el socialismo se desmoronaba en Europa Oriental.

El capítulo siete, "Democracia y Socialismo", fue escrito para un Seminario organizado por Marx Plattner y Larry Diamond, en el National Endowment for Democracy, de Washington, preparando un número especial de la revista *Journal of Democracy*, en homenaje a los cincuenta años del libro de Joseph Schumpeter, "Capitalismo, Socialismo y Democracia". Yo considero en ese capítulo algunos de los cambios recientes en las relaciones entre socialismo y democracia. Lo más importante está en el he-

cho de que si durante algún tiempo los socialistas democráticos creyeron que la democracia no tenía perspectivas fuera de un horizonte que hiciérase posible la construcción del socialismo, debe quedar evidente, después de los acontecimientos de 1989 y sobre todo del desmembramiento de la URSS en 1991, que es el socialismo el que no tiene perspectiva fuera de un horizonte que torne posible la construcción de la democracia. El socialismo estatista, esto es, aquel que identificaba socialismo con estatización, está muerto como perspectiva histórica. Con él desaparece también como perspectiva el socialismo autoritario.

De este modo, los socialistas tienen que rescatar sus valores de libertad e igualdad originarios, en el momento en que tienen que aprender a convivir con el mercado. De otro modo, perderían el camino de la modernidad. Pero aprendiendo a convivir con el mercado, tendrán que casarse con la democracia, vinculándose a todo lo que sirve para reforzarla y consolidarla: los movimientos sociales, la sociedad civil, el pluralismo. De otro modo, pierden no sólo el camino de la modernidad sino también, lo que es todavía peor, el propio sentido de libertad y de justicia social.

Los ensayos aquí reunidos se benefician del buen ambiente de trabajo que encontré en el Instituto Helen Kellog, de la Universidad de Notre Dame y, después, en el Woodrow Wilson Center, durante el período en que estuve en Estados Unidos, de mediados de 1990 hasta el inicio de 1992. Aunque los mismos fueron escritos antes de eso, como es el caso de los dos primeros capítulos, las revisiones a que fueron sometidos se beneficiaron de una enriquecedora posibilidad de debate e información. Manifiesto, por tanto, mis agradecimientos a los directores y colegas del Kellog, en especial a Guillermo

O'Donnell y Ernest Bartell y al Wilson Center, en particular a Joe Thulchin.

En verdad, un buen ambiente de trabajo del que se benefician esos textos comenzó antes de mi salida para el exterior. Y continúa después de mi regreso. Debo agradecer a todos los colegas con los que tuve la oportunidad de discutir los *papers* que dieron origen a los capítulos de este libro. Sus nombres están mencionados anteriormente como los organizadores de los seminarios o simposios en los que participé en los últimos años, así como en los propios textos. Debo agradecer, en especial, la gentileza y la eficiencia del personal de la Pro-Rectoría de Investigación de la Universidad de Sao Paulo, sobre todo del profesor Erney Camargo, pues sin la notable eficiencia del Programa BID-USP, mi estadía en el exterior no hubiera sido posible. Y finalmente, de la Secretaría General y el Programa Costa Rica de FLACSO, que hacen posible su publicación en lengua castellana.

Francisco C. Weffort

Junio de 1992.

CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA Y CRISIS DE LA COMUNIDAD NACIONAL*

¿Para dónde va Brasil en este período histórico que se inaugura en 1988-89, con la creación de un nuevo orden institucional y con las elecciones presidenciales? ¿Cuáles son las perspectivas de consolidación de la democracia política en un país sumergido en la crisis y presentando un cuadro de extraordinaria desigualdad social? ¿Qué tipo de democracia tenemos a la vista? ¿Cómo encarar las propuestas para un pacto social o las previsiones de un futuro social-democrático para el Brasil?

Estas son cuestiones presentes en la actual situación política del país. Este ensayo, con todo, tiene como punto de partida una antigua preocupación de los intelectuales brasileños. Ella viene, por lo menos, desde la Revolución del 30, que señaló una crisis fundamental del Brasil agrario y tradicional, al mismo tiempo en que se abrió para el país las

* Este texto es una versión revisada y modificada de mi conferencia en un simposio organizado en Sao Paulo por la Unesp, en 1988, sobre el tema "Brasil, o el Desarrollo Amenazado". Esta nueva versión fue preparada para una conferencia organizada por Carlos Forment y Jeff Weintraub, en la University of California (Los Angeles).

puertas de la modernización y de la industrialización.¹ Me refiero a aquello que Alfonso Arinos de Mello Franco expresó un tiempo atrás, en el estilo característico del liberalismo brasileño, al decir que, en la historia de Brasil, nunca había sido posible asociar la "defensa de la libertad política" con la "defensa de la igualdad social".

La misma idea puede ser expresada de diversas maneras. Y no es ninguna coincidencia que en ella se detecta un eco de las cuestiones teóricas clásicas sobre la formación del Estado moderno (y de la democracia moderna). Hay aquí una confluencia de concepciones tan diferentes, como las que se podrían inspirar en las ideas de dos contemporáneos de las revoluciones del siglo XIX: Marx y Tocqueville. Entre los autores más recientes que se ocuparon del tema, incluyo los nombres de Hannah Arendt y Norberto Bobbio, por sus trabajos sobre temas europeos, y Roberto Dahl, por sus escritos sobre la evolución de la democracia norteamericana. De cualquier modo, son cuestiones que se tornan comunes en Brasil y en aquellos países Latinoamericanos en que la democracia política nunca llegó a consolidarse. En la realidad, en América Latina, la democracia política todavía se encuentra en una fase de implantación y, en las pocas veces que llegó a existir, no pasó de una tentativa frágil e inestable, con las excepciones de Chile, Costa Rica y Uruguay.

En octubre de 1988, en la ceremonia en que fue promulgada la nueva Constitución, el diputado

1. Testimoniamos actualmente una nueva abundancia de estudios sobre el desarrollo político de el Brasil, especialmente sobre la transición del régimen militar hacia la democracia. Entre aquellos que contribuyeron para el tema están los politólogos Hélio Jaguaribe, Guillermo O'Donnell, Bolívar Lamounier, Wanderley Guilherme, Fabio Wanderley Reis, José Alvaro Moisés y Régis de Castro Andrade, así como el historiador Raymundo Faoro.

Ulysses Guimaraes, presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, llamó la atención hacia un importante aspecto del problema. Sorprendentemente, para un político de orientación liberal que acostumbra adoptar un estilo jurídico-institucionalista, él hizo énfasis en la cuestión, por lo menos en un nivel conceptual, sobre el vínculo entre la "defensa de la libertad política" y el de la igualdad social, y que su definición de ciudadanía podía ser entendida como estando basada más en los atributos sociales que en los políticos. "La Constitución (...) quiere transformar al hombre en ciudadano", dijo. "Sólo es ciudadano quien gana justo y suficiente salario, lee y escribe, tiene hogar, tiene hospital y auxilios, placer cuando descansa". Como intelectual, Ulysses Guimaraes se aproxima a las posiciones de Tocqueville y de Stuart Mill y, con certeza, se encuentra bien distante de las ideas de Marx. Es heredero de una tradición liberal, en la cual la definición de espacio institucional que torna posible al ciudadano es fundamental.

Si Ulysses Guimaraes nada tiene que ver con Marx, lo mismo no se puede decir de la cuestión de la ciudadanía, por lo menos en el siguiente sentido: "transformar al hombre en ciudadano" no puede ser considerado irrelevante para los contenidos económicos y sociales que se manifiestan en el espacio público. El establecimiento de la comunidad política, aquello que se podría llamar "politización de la sociedad", no excluye –por lo menos no necesariamente– la posibilidad de la "socialización de la política" para usar la expresión del marxista italiano Umberto Cerroni. Este señaló un fenómeno típico de la sociedad moderna –o de la modernización, en el caso de la sociedad brasileña– al afirmar que el Estado contemporáneo siempre es, de algún modo, tanto un Estado Social como un Estado de masas.

Tocqueville había considerado tal fenómeno con un prisma más negativo, pero no estaría en desacuerdo con el diagnóstico. Ejemplos de ese fenómeno en la historia brasileña son el período revolucionario de Getulio Vargas (1930-37) que se extendió bajo la dictadura en el Estado Nuevo (1937-45) y en el período de la democracia populista (1945-64).

En cuanto a la relación entre el Estado y las masas, importa resaltar que, a la vez que se adoptó una política de exclusión de éstas, bajo el régimen militar inaugurado en 1964, así mismo el Estado se vio obligado a tomarlas en cuenta, por lo menos como punto de referencia. Aunque intente reprimir las manifestaciones del "problema social" el Estado no puede ignorarlos. Las sociedades modernas (o en proceso de modernización) imponen al Estado una alternativa: o promueve el establecimiento de una comunidad nacional, lo que implica, entre otras cosas, la creación de un espacio institucional en el cual haya lugar para las masas populares, o entonces el Estado opta por su exclusión y, en este caso, coloca en riesgo las posibilidades de crear una comunidad nacional. En la tradición democrática, que nos interesa aquí, el modo por el cual se define la relación entre política y cuestión social (o entre Estado y masas) siempre es un punto decisivo. Y esta cuestión retorna más de una vez al primer plano de nuestra historia.

EL ORDEN POLÍTICO Y LA "CUESTIÓN SOCIAL"

A despecho de los avances democráticos contenidos en la nueva Constitución, permanece sin solu-

ción la cuestión fundamental de la separación entre la libertad política y la igualdad social. En el plano de las intenciones y de los principios, un proceso considerable fue alcanzado. Todavía se mantiene la tradicional desarticulación entre las instituciones que garantizan la libertad política y la esfera de las cuestiones sociales. Hablando sobre eso en la promulgación de la Constitución, el señor Alfonso Arinos observó: "La garantía de los derechos individuales es cada vez mas efectiva y operativa en las constituciones contemporáneas, pero la garantía de los derechos colectivos y sociales, fuertemente pactados en los textos, sobre todo en los países en desarrollo, y particularmente en las condiciones de Brasil, se vuelve extremadamente dudosa (...). Derecho individual asegurado, derecho social sin garantía: He aquí la situación".

Mi objetivo es mostrar que esta desarticulación entre libertad política y "demandas sociales" refleja directamente la realidad política y social del país. Por tanto, me voy a basar en tres hipótesis: primero, que la nueva Constitución es la expresión política de una conjunción de fuerzas resultado de la alianza entre "moderados" de oposición y "liberales" del régimen militar —que dirigió la transición democrática desde 1984. Segundo, que la nueva Constitución define instituciones políticas cuyas características presuponen un orden político democrático-liberal. Y, tercero, que en este nuevo orden político-institucional las "cuestiones sociales" fueron "aumentadas" al margen. Ellas únicamente están ahí porque fue imposible evitarlas, especialmente debido a las presiones sociales ejercidas en el período de redacción de la Constitución; de cualquier modo, permanecen marginadas. Además de eso, la misma débil presencia social en la Constitución no puede ser desvinculada del carácter corporativista de muchas mani-

festaciones de grupos y movimientos, los cuales se revelaron incapaces de proponer una nueva visión de la comunidad nacional.

Estas hipótesis fueron formuladas en el lenguaje de los objetivos político-institucionales. En tanto, podrían haber sido presentadas en el lenguaje de una sociología de los actores sociales. Aunque sea verdadero que la nueva Constitución contiene mecanismos que garantizan la coexistencia de las clases y grupos sociales dominantes en la sociedad brasileña, se trata de una verdad a medias. Durante las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente, las galerías en el Congreso Nacional fueron ocupadas, pacífica y democráticamente, por todos los grupos de presión existentes en la sociedad y esto fue un presagio del carácter globalizante de la nueva Constitución. Además de garantizar la coexistencia de los grupos organizados, ella también aseguró la coexistencia de los segmentos organizados de la sociedad, inclusive de sectores de las clases dominadas, especialmente de los trabajadores urbanos.

La famosa afirmación de Lula, de que "nadie más podrá dudar de la capacidad de lucha de los trabajadores brasileños", nos ayuda a entender un aspecto decisivo del nuevo orden político-institucional. Más que una frase, se trata de una perspectiva de movilización que viene desde la fundación del Partido de los Trabajadores (PT) y que se reactualiza en la creación de la Central Unica de Trabajadores (CUT). A despecho de haber votado contra el proyecto de Constitución propuesto por la mayoría, el PT defendió los derechos sociales, políticos e individuales incorporados al documento. Al final, acordó firmar, conjuntamente con los otros partidos, el proyecto que se transformaría en la nueva Constitución. Votó en contra, pero acató la decisión de la mayoría. Como expresión de los sectores "organizados" de la

población, o de los "sectores organizados" de las clases populares, el PT decidió integrarse al nuevo orden constitucional —a la vez que, por otro lado, procura cambiar por todos los medios constitucionales disponibles. La elección presidencial de 1989, en la cual Lula inesperadamente llegó al segundo turno, simboliza este proceso de integración de los segmentos organizados de los trabajadores al orden institucional. Sin duda una integración difícil, pero no por eso, menos real.

¿Pero, en cuanto a aquellos que no forman parte de las clases o grupos organizados? Obviamente continúan marginados. Aquellos que están en la periferia del orden social permanecen también al margen del orden institucional. Ellos constituyen la gran masa de los "desorganizados" de las ciudades y de los pobres del campo, que pueden correctamente ser llamados los "desheredados de la tierra" en recuerdo del famoso libro de Frantz Fanon. El politólogo Hélio Jaguaribe estima que 52,4 millones de brasileños, que constituyen la población políticamente activa del país, se concentran en su mayor parte en las líneas salariales más bajas. De este modo, 29.3% de los trabajadores (excluidos los trabajadores no asalariados) no reciben más que un salario mínimo. En el caso de los trabajadores rurales, la proporción se eleva a un 42.9%. Cerca de 22.5% reciben apenas de uno a dos salarios mínimos. Esto significa que, incluyendo a los trabajadores no asalariados, "64% de la población económicamente activa viven en niveles que varían de la miseria (un salario mínimo o menos) a la extrema pobreza (hasta dos salarios mínimos)."²

2. Hélio Jaguaribe (ed.), *Brasil 2000. Para un novo pacto social*, 3a. Ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, p. 17.

Estos números merecerían tal vez ser actualizados, pero el cuadro que ellos retratan no puede ser más claro. Es de eso de lo que se trata cuando se dice que, en el proceso de transición, hay una "cuestión social" para ser resuelta. En la Europa de mediados del siglo XIX, la expresión "cuestión social", se refería a las condiciones de vida del proletariado industrial. En Brasil, así como en casi toda América Latina, la expresión designa a la enorme masa de pobres y miserables cuyo número, en algunos casos, sobrepasa al del proletariado. En el caso del Brasil, con 150 millones de habitantes, esa masa de pobres y miserables comprende cerca de la mitad de la población. ¿Cuáles son las posibilidades de consolidación de una democracia política en la que cerca de la mitad de la población no recibe ninguno de los beneficios mínimos del desarrollo?

UN RÉGIMEN DE OLIGARQUÍAS COMPETITIVAS

Un buen punto de partida para discutir las perspectivas de una democracia social bajo tales condiciones es un artículo de Hélio Jaguaribe, en el que presenta una teoría general de la democracia y procura aplicarla a la historia brasileña. Resumiendo ideas bastante complejas, yo diría, en su teoría de la democracia, Jaguaribe habla de una transición no siempre gradual y, a veces, conflictiva —de una democracia de notables hacia una democracia de clase media y, enseguida, hacia una democracia de masas. El también dice que las democracias modernas —que son, o tienden a ser, democracias de masas— pueden

ser divididas en dos tipos: democracia liberal y democracia social.

De acuerdo con Jaguaribe, la democracia social sería una "democracia organizadora (...) que configura la sociedad para los fines de la colectividad": "De puro gendarme de los contratos, el Estado se vuelve (...) fiscal de interdicción de ciertas prácticas que pueden afectar el interés público (medidas antitrust) y finalmente, activo coordinador de la economía (dirigismo) y protector de los intereses de las clases trabajadoras (democracia social)". La "democracia liberal" sería apenas "reguladora" dedicándose exclusivamente a la regulación de la sociedad civil —los ejemplos más característicos son las democracias liberales de Europa Occidental en el siglo XIX. En contraste, la democracia social estaría representada por las democracias contemporáneas que se caracterizan por un Estado de Bienestar.³

Con base en estas distinciones, se puede decir que en Brasil, después de la Constitución de 1988 y las elecciones del año siguiente, vivimos en una "democracia regulada". Su diferencia más significativa en relación a la clásica democracia liberal europea de mediados del siglo pasado, es el hecho de ser ésta una democracia de propietarios. La nuestra es una democracia de sectores "organizados" de la población, sean o no propietarios. Poniéndolo de otro modo, nuestra democracia es corporativista en lo que se refiere a la participación de los segmentos organizados de la sociedad, pero en ella todavía está presente la naturaleza "reguladora" de las antiguas democracias liberales.

3. Hélio Jaguaribe, "O experimento democrático na história ocidental", en Hélio Jaguaribe et al, *Brasil, sociedade democrática*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1985, p. 27.

¿No estaríamos entonces en el camino de una "democracia social"? Jaguaribe parece ser de esta opinión, pues afirma que nos embarcamos en un proceso de "características irreversibles y que (...) a la caída de los regímenes militares suramericanos (...) sigue la formación de democracias de masas y su orientación hacia una democracia social".⁴ En otras palabras: ¿estaríamos en el camino de un Estado capaz de defender los intereses de los trabajadores? ¿Hay alguna perspectiva de un régimen social-democrático en Brasil? En caso afirmativo, ahí estaría una solución para nuestro problema inicial, la distancia entre la "defensa de la libertad política" y de la igualdad social. Y habríamos también encontrado un medio para consolidar la democracia política y solucionar la crisis en que se encuentra la comunidad nacional.

Antes de avanzar en la discusión, será necesario estimar el significado (y el valor) de las recientes victorias constitucionales. No hay duda, para quien observa al actual orden institucional, que hubo una ampliación de los derechos sociales y políticos individuales. Ejemplos son los habeas-data, las restricciones impuestas a una policía acostumbrada a abusar de su fuerza, y la condena a la tortura. Los derechos políticos ahora incluyen la libertad de organizar los partidos políticos y de utilizar los medios de comunicación en campañas electorales. Los derechos sociales también fueron atendidos, como la equiparación de los derechos de los trabajadores rurales con los derechos de los trabajadores urbanos la, mayor independencia de los sindicatos y por primera vez en la Constitución brasileña, el irrestricto derecho de huelga para todos los trabajadores.

4. Idem, *ibidem*, pp. 100-1.

Por tanto, a despecho de la persistencia de cierta autonomía por parte de las instituciones militares, de la sub-representación de las regiones más modernas y de una especie de "congelamiento" del problema de la tierra, el proceso de liberalización política estableció las condiciones necesarias para una futura democratización del Estado y de la sociedad. Ahora, en el contexto de una transición tan acentuadamente conservadora como la de Brasil, la noción de una democracia liberal "regulada" no debe ser subestimada por aquellos que la consideran parte significativa de la democracia general.

Robert Dahl define como necesarias para que el pueblo se pueda manifestar y ejercer algunas influencias sobre el gobierno, las siguientes garantías institucionales: libertad de expresión y de asociación, derecho al voto, derecho de información alternativa, derecho de los líderes políticos a competir por el apoyo, elegibilidad para cargos públicos y elecciones libres.⁵ Y según él, por garantizar la libertad de expresión, el régimen oligárquico liberal de Italia, en la época de Giolitti, a fines del siglo XIX e inicios del siglo XX, fue, en última instancia, mejor que el fascismo posterior de Mussolini. Del mismo modo, ningún demócrata brasileño dejaría de admitir que el régimen militar fue peor que el régimen liberal instalado por la Constitución de 1988 y por las elecciones de 1989. Y este es mejor exactamente porque garantiza la libertad de expresión y las condiciones necesarias para que el pueblo ejerza influencia sobre el gobierno. Todavía estamos, con todo, muy distantes de una democracia social, para no hablar de una democracia consolidada.

5. Robert Dahl, *Polyarchy-Participation and opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971, p.3.

El régimen regulado liberal de Jaguaribe también podría ser llamado, en la terminología de Dahl, de "régimen de oligarquías competitivas". No se trata de aquello que Dahl definió como poliarquía, cuya principal característica es el equilibrio entre liberalización y participación. El orden político inaugurado en el Brasil en 1988-89, refleja un proceso de transición en el cual esas dos dimensiones de la democratización tendrán un crecimiento extremadamente desigual. El aumento de la liberalización (del derecho a la información y a la expresión) fue mucho mayor que el de la participación —esto es, de la capacidad del pueblo de influenciar al gobierno y sus políticas, sea por elecciones, o por otros medios democráticos. Este desequilibrio entre liberalización y participación es obvio para cualquier observador. Se trata de un aspecto crucial de la transición brasileña, desde la "política de distensión" del gobierno de Geisel (1974-78), pasando por la "apertura" del gobierno de Figueiredo (1978-84), hasta la "Nueva República" (1984-89). No hay duda de que durante la transición hubo momentos de intensa participación, como en la campaña por las elecciones directas en 1984, en las elecciones para la Asamblea Constituyente en 1986, en las disputas presidenciales de 1989. Mas tales episodios no podrían escapar al desequilibrio que afecta todo el período.

No estoy sugiriendo que, a lo largo de la transición, las presiones sociales hayan sido inexistentes. O que estas presiones no desempeñaran papel significativo. El hecho, sin embargo, es que en las circunstancias políticas de la época, *el efecto de tales presiones fue mucho mayor en el régimen político que en el gobierno*. No se trataba de participar de un gobierno democrático, sino de desafiar el poder en un régimen dictatorial. Además, los militares habían establecido un rígido control sobre el proceso

de cambio que los estaba forzando a salir del gobierno. En Brasil, como se sabe, no hubo colapso del régimen militar y sí una transición con notable continuidad.

Por todo eso, el orden político actual refleja, de un lado, una sociedad extremadamente desigual, y de otro, la presente fase del proceso de transición. Ella no expresa directamente la correlación de fuerzas (clases y grupos) en la sociedad, todavía la presenta de modo distorsionado, como un lente que reflejara la configuración política establecida durante la transición. Y este lente tal vez produzca distorsiones, en un sentido todavía más conservador, de una realidad que ya es en sí misma, una de las más conservadoras en Occidente. Con la nueva Constitución, por tanto, llegamos a un régimen de oligarquías competitivas. No hubo modo de que alcanzáramos una democracia social, como las de Europa Occidental. Y, aparentemente, todavía estamos muy lejos de eso.

UN SISTEMA DUAL:
LOS INTEGRADOS
Y LOS MARGINADOS

Recurriendo de nuevo a la terminología de Dahl, sería posible decir que existe hoy en Brasil un "sistema dual", caracterización que también se aplica al sistema político de varios países latinoamericanos. Dahl usa la expresión para describir diferentes sistemas de poder, tales como los que existían en Atenas, en Grecia Antigua y en el Sur de los Estados Unidos hasta la década de 1960. La peculiaridad del "sistema dual" es de que para los individuos que están integrados, existen mecanismos efectivos de participación e influencia, al paso que para los que

quedan fuera hay un régimen de coerción y, en casos extremos, de terror. Evidentemente, tales "sistemas duales" difieren mucho entre sí: un ejemplo extremo es el actual régimen de Africa del Sur; otro, menos duro, es el del período de Giolitti en Italia.

El actual orden político brasileño puede ser comparado con el pasado sistema italiano, especialmente en lo que se refiere a la extraordinaria diferencia regional de poder, existente en los dos casos. También sería interesante comparar la sociedad brasileña a la del Sur de los Estados Unidos, en el período anterior a la década de 1960, dado el papel de la esclavitud en la historia de ambas. A su vez, el caso italiano es más próximo, en el sentido en que la dualidad del sistema se basa en criterios más sociales que raciales. Como afirmó el diputado Ulysses Guimaraes en el discurso citado, la miseria es una forma de discriminación y "no hay peor discriminación que la miseria".

¿En qué consiste ese sistema dual brasileño? Para aquellos que están dentro —esto es, para los grupos sociales y económicos dominantes, así como para otros segmentos organizados de la sociedad—, hay un régimen político competitivo. Tal vez sea avanzar mucho suponer que existe una "poliarquía" para esos grupos, mas ya estamos en camino de eso. Evidentemente, entre los que están dentro se encuentran los segmentos organizados de trabajadores, así como otros sectores sociales y políticos que quieren democratizar el sistema y eliminar la dualidad, universalizando sus características democráticas. Para los que quedan fuera, para los marginados que son muchos pobres e incapaces de organizarse, queda apenas convertirse en objeto de manipulación política, en otras palabras, son tratados no como ciudadanos, más como "clientes", en la acepción romana del término. Y, cuando es necesario, lo

que ocurre con frecuencia, son sometidos a la represión política. Ellos son libres para participar en las elecciones y, en la realidad, la mayoría lo hace. No son marginados por ningún tipo de restricción institucional, sino por las propias condiciones sociales, políticas y culturales en que viven y que los transforman en masas amorfas.

Tal vez sea más exacto decir que también ellos están dentro, sólo que al margen. Aquí se impone una distinción muy compleja entre ciudadanos y electores. Según Ulysses Guimarães, "en un país con 30.401.000 de analfabetos (...) es preciso no olvidar que la ciudadanía comienza con la alfabetización". Esta observación nos remite al problema inicial de la distancia entre las instituciones que garantizan la libertad (política) y lo que dicen respecto a la defensa de la justicia social. No es que las elecciones no tengan relevancia en las decisiones tomadas en el "sistema dual". La cuestión es de ese sistema, algunos segmentos de la población que participan tienen poca, o ninguna, posibilidad de ejercer cualquier influencia autónoma. La clásica frase electoral —"a cada hombre, un voto"— presupone la autonomía del individuo para expresar su opinión. Todavía en Brasil, como observó el politólogo Fabio Wanderley, solamente 7.5 millones de personas pagan impuestos, en tanto 75 millones están habilitadas para votar. Esto significa que la ciudadanía electoral "anticipó" de cierto modo la ciudadanía política en el sentido más amplio. Para decirlo de otro modo: existen millones de ciudadanos en el sentido electoral que, en la realidad, no pasan de ciudadanos de segunda clase.

Aquí comenzamos a distanciarnos del caso norteamericano, donde, a despecho de la desigualdad entre ricos y pobres, y punto y aparte la cuestión social, siempre hubo, por lo menos desde la época de

Tocqueville, una fuerte tendencia a la "igualdad de condiciones" en el sentido de efectiva igualdad de los ciudadanos ante la ley. Esto de alguna forma es una mera formalidad legal, pero representa la capacidad política, cultural y social de cada ciudadano para ejercer los derechos garantizados por el sistema institucional. En una sociedad democrática, los individuos pertenecen a diferentes clases, lo que ocasiona desigualdades sociales, mas no existen ciudadanos de segunda clase, por lo menos no en la magnitud registrada en Brasil (y en la mayoría de los países latinoamericanos). Evidentemente, semejante situación se encuentra en varias de las grandes ciudades de los Estados Unidos que recibieron un gran número de emigrantes negros sureños, en los últimos cuarenta años. También en esas ciudades los pobres constituyen la gran mayoría de los ciudadanos y del electorado. Pero, no es esta la situación general del país ni de ninguna de sus regiones.

El dualismo puede simular la unidad típica de un sistema de poder, como lo mostró Gramsci en el caso de la Italia de su época. Dualidad no implica necesariamente separación de partes. En el caso de Brasil, por ejemplo, no es necesario hablar de dos países, uno aislado del otro, como lo hizo Jacques Lambert años atrás con su famosa teoría de los "dos Brasil", aunque ésta aparentemente sea una impresión irresistible cuando se consideran diferentes regiones. En lo que se refiere a las masas de pobres y miserables, el "sistema dual" es, de manera estricta, no tanto un sistema de exclusión como un sistema de dominación. La dominación que incide sobre las masas integradas al sistema, es ejercida con intensidad todavía mayor sobre las que están fuera, esto es, sobre aquellas excluidas hasta de sus mismos beneficios mínimos. Un sistema de dominación no

puede ser ejercido sobre una parte sin provocar una fuerte repercusión en la otra.

Cuando se refiere al Mezzogiorno italiano, Gramsci no pretendía indicar la ausencia de los pobres del Sur en el proceso político, pero sí describir las formas extremadamente rígidas de subordinación que caracterizan la presencia de ellos en el proceso político. En una estructura agraria basada en grandes propiedades, esas masas son tan pobres que se revelan incapaces de acción y organización autónomas. Aunque en tanto ciudadanos quedan excluidos del proceso político, esos trabajadores permanecen integrados en la condición de clientes. En el contexto de sociedades atrasadas y económicamente estancadas, la dependencia económica y social de tales masas "crea" (o "recrea") su dependencia político-ideológica. La concepción de origen marxista, de que la organización colectiva de los trabajadores (en sindicatos y en partidos, por ejemplo) los llevaría a superar su dependencia sociopolítica frente a los patronos, tiene como presupuesto una sociedad capitalista dinámica, en la cual los trabajadores disponen de un mínimo de condiciones sociales (y económicas) que hacen posible que se organicen. Tales condiciones, como bien sabía Gramsci, no están presentes en todos los países, ni en todas las épocas. No es ninguna coincidencia, por tanto, que Gramsci algunas veces describió al Sur italiano como una región estancada y al borde de la descomposición social.

Esta concepción, sin embargo, no es específicamente marxista. Inspirándose en Tocqueville, Dahl señala que, en las sociedades agrarias tradicionales, "la desigualdad (en la propiedad) de la tierra refleja una desigualdad en la distribución de los recursos políticos". Más adelante dijo, "...en una sociedad agraria las desigualdades son acumulativas, concen-

tradas y ... (el) poder está estrechamente asociado a la propiedad de la tierra. Esto significa que puede ocurrir una "acumulación de desigualdades", basadas en una posición social, riqueza, renta y medios de coerción, llevando a la desigualdad de recursos políticos, la cual es reforzada por las creencias vigentes. De un lado, una pequeña minoría acumula poder, riqueza y prestigio social y de otro, la gran mayoría lleva una vida de "dificultades, penurias, dependencia, insatisfacción reprimida e ignorancia relativa".⁶

Tal situación es agravada cuando el Estado se vuelve un factor adicional de concentración de los recursos en manos de la minoría. Según Gramsci, los trabajadores del Sur de Italia eran las "tropas de choque" de los patrones y del enorme "círculo de padres y burócratas". Gracias al control que mantenían sobre esas masa pobres y dependientes, la oligarquía del Sur de Italia fue capaz de unirse a los industriales del Norte y formar lo que Gramsci llamó el "bloque de poder", logrando el dominio de todo el país. Al mismo tiempo que divide a los que están debajo, el "sistema dual" une a los que están encima. En este caso, las peculiaridades de unificación de los grupos dominantes fue que el segmento más tradicional (los "agrarios" del Sur) "condujo" al sector más moderno (los industriales del Norte).

CLIENTELISMO Y BLOQUE DE PODER

Después de 1930, hubo un cambio en el sistema de poder brasileño. Con el desarrollo industrial y urbano, el "coronelismo" —el sistema de dominación

6. Idem, *ibidem*, pp. 54-5.

de los jefes locales que, de 1889 a 1930, había servido de sustentación a las oligarquías locales en el ámbito nacional— comenzó a declinar y se volvió cada vez más un fenómeno regional, restringido a los estados del Norte y del Nordeste. En el país como un todo, pero principalmente en la región Centro-Sur, el "coronelismo" fue sustituido por un "clientelismo" mucho más generalizado y difuso, dependiente no tanto de los propietarios de tierras como de aquellos que estuviesen instalados en la esfera del poder estatal. Me refiero aquí al clientelismo tradicional, distinto del clientelismo moderno que surge en las grandes ciudades como resultado de la acción de grupos de intereses y de la presión, con organización y objetivos en general autónomos.

De acuerdo con Víctor Nunes Leal, autor del clásico *Coronelismo, enxada e voto*, el "coronelismo" representa, por parte del "coronel", un compromiso entre un "poder privado" en declinación y un "poder público" (el Estado) en ascenso. En lo que se refiere a las clases populares, el "coronelismo" consiste en el tratamiento del trabajador como cliente. El trabajador no es cooptado por el patrón que puede aumentarle el salario, ni atraído por las eventuales ganancias generadas por su propio esfuerzo en el caso de que fuera pequeño propietario, arrendatario o agricultor pobre, ni todavía seducido por algún tipo de "consumismo" o por la ilusión de progreso que el patrón podría representar.

Resumiendo una larga argumentación, no es el éxito del patrón en cuanto capitalista que lleva al trabajador a apoyarlo. En este sentido, el "coronelismo" no está relacionado con la hegemonía burguesa. De cierto modo, lo opuesto es más verdadero: es exactamente en virtud del fracaso del patrón en cuanto capitalista que el trabajador se somete a él en una relación de dependencia. Por otro lado, dada

la coexistencia del "coronelismo" con el burocratismo y el corporativismo estatal, también no se debe a su éxito y sí a su fracaso en cuanto capitalista, el hecho de que el "patrón" mantenga una relación simbiótica con partes del aparato estatal. Las famosas "burguesías de Estado", no son burguesías exitosas, por el contrario. Todo esto tiene estrecha relación con nuestro pasado ibérico y con el capitalismo mercantil y burocrático que están en la raíz de nuestra sociedad y todavía predominan en las regiones agrarias y más tradicionales del país.⁷

De acuerdo con Robert Dahl, lo que impedía a los negros votar, en el Sur de los Estados Unidos, era el terror de los blancos, o de parte de ellos. El "coronelismo" —y las variantes del clientelismo tradicional existentes en las regiones más atrasadas— es otra cosa. No sólo los pobres no son impedidos de votar, sino que hasta son estimulados a hacerlo: más allá de establecer el derecho al voto, la ley lo hace obligatorio. Claro que así como en el Sur de Estados Unidos, también en las áreas rurales del Brasil hay mucho miedo. Mas aquí los motivos del miedo son las sequías (o las inundaciones), el hambre, el desempleo. Hay, evidentemente, la violencia de los matones empleados por los propietarios de la tierra para atemorizar a los sindicatos rurales más activos. Según denuncias de los sindicatos, en los últimos años esa violencia se volvió rutinaria, resultando asesinados cerca de 180 sindicalistas por año. En tanto, para la gran mayoría, más real que el temor a los matones, es el miedo a la miseria, que lleva al trabajador a volverse cada vez más depen-

7. La Posición sobre el "capitalismo burocrático", propuesta por Caio Prado Jr. en *A revolução brasileira* (1a. ed., 1966; 7a. ed., São Paulo, Brasiliense, 1987), fue reinterpretada en Luiz Carlos Bresser Pereira, *Economia Brasileira: uma introdução crítica*, São Paulo, Brasiliense, 1982.

diente de las migajas caídas de la mesa de los "patrones". Entre los varios factores que explican el hecho de que los pobres voten por los ricos, ciertamente el más importante es el miedo a la miseria.

En las elecciones de 1982, el partido político del régimen militar, en esa época el Partido Democrático Social (PDS), se volvió el "Partido del Nordeste" para usar la expresión de Tancredo Neves. Otros hablaban del PDS como el "partido de los poderosos". Fuere como fuere, se volvió dominante exactamente en aquellas regiones controladas por las oligarquías más tradicionales y habitadas por las masas más pobres del país. En las elecciones de 1986, después que los militares se habían separado del gobierno, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) que hiciera oposición a los militares, se unió al Partido Frente Liberal (PFL) formado por disidentes del régimen militar, para forar la base de poder de la "Nueva República", sustituyendo así al PDS como el "partido de los poderosos". Bajo el "coronelismo" –o bajo el clientelismo tradicional más diluido de muchas regiones– el coronel (o su actual sustituto) está libre para hacer lo que bien entienda, excepto colocarse contra el poder del Estado. Como expresión de un "poder privado" su mayor fuerza política está en el reconocimiento de los representantes del "poder político" ascendente. Por eso, es preciso quedar al lado del prefecto municipal, así como éste se alinea con el gobernador del estado, el cual, a su vez, en la mayoría de los casos, depende de los recursos centralizados en las manos del Presidente de la República.

Este mecanismo de dependencias interrelacionadas constituye la base del "sistema dual" de poder en Brasil. En Italia, se empleó la expresión *questione meridionale* para indicar de qué modo el poder enraizado en las regiones más atrasadas constituía un

factor decisivo del poder nacional. En el caso del Brasil, sería más adecuado hablar de una *questione settentrionale*. En el Brasil contemporáneo, así como en la Italia de Giolitti, la arquitectura del "sistema dual" divide las clases populares al mismo tiempo en que une a las superiores. En su gran mayoría, las clases populares son desorganizadas, no saben como hacerse representar y acaban eligiendo individuos que pertenecen a otras clases y que ellas mismas reconocen como sus superiores.

¿QUÉ TIPO DE DEMOCRACIA SOCIAL?

Aún corriendo el riesgo de simplificación excesiva, trataremos de resumir el "sistema dual". La nueva Constitución refleja la verdadera configuración del poder de los "rurales" en por lo menos dos puntos. El primero se refiere a las reglas constitucionales para la representación de la población en el Congreso. De acuerdo con esas disposiciones, el voto de cada ciudadano tiene un peso diferente conforme el estado en que resida. En consecuencia, hay una especie de super representación de los estados menores —la mayoría de ellos predominantemente agrícolas. Por otro lado, como la Constitución establece un límite para el número de representantes por estado, Sao Paulo —el mayor, más moderno y más industrializado estado brasileño— acabó quedando subrepresentado en el Congreso.

El segundo punto es la inexistencia en la Constitución de mecanismos efectivos para la promoción de la reforma agraria. Después de casi 35 años de discusiones sobre la necesidad de cambios en la es-

estructura de la propiedad la tierra, la Constitución no promovió ningún avance en el área más allá de lo que ya había sido definido por el primer gobierno militar (Castelo Branco). No se puede argumentar, obviamente, que una reforma agraria iría a producir un milagro capaz de llevar a la consolidación de la democracia política. En tanto, también es difícil ver de qué modo una democracia política podría consolidarse en un país en el cual los grupos agrarios más tradicionales todavía disponen de tanta influencia política, al punto de mantener intocable una estructura de producción agrícola, que, en muchas regiones, es tecnológicamente atrasada y económicamente improductiva.

Ciertamente no se pueden ignorar los avances obtenidos en el proceso del establecimiento de la democracia. Como ya fue dicho, es significativa la ampliación de los derechos en la sociedad brasileña. Mas también es evidente cuándo este proceso de crecimiento democrático es inhibido por tendencias conservadoras. No siempre son evidentes las contradicciones del sistema, pues, así como en todos los sistemas, hay una interpenetración y una fusión de elementos modernos y tradicionales, democráticos y autoritarios. Paralelamente a la superrepresentación de las regiones más atrasadas, hubo también un aumento efectivo del poder del Congreso, configurando uno de los avances democráticos más expresivos de ese período, en acentuado contraste con nuestras tradiciones de una Presidencia de estilo imperial. Es como si el precio de la expansión del poder del Parlamento fuese la mantención del poder de las oligarquías.

¿Cuáles son, en esas condiciones, las perspectivas de una democracia social? No hay duda de que un mayor igualitarismo social favorece la consolidación de la democracia política. Como observó Bolí-

var Lamounier, "en el largo plazo, mayor igualdad contribuye a alimentar la democracia".⁸ En seguida, afirma que la consolidación de la democracia dependerá de condiciones tanto políticas (mayor liberalización y participación) como sociales (descentralización del poder y pluralismo social). Argumentos semejantes son propuestos por O'Donnell y Schmitter, para quienes la consolidación de la democracia política dependería de estrategias capaces de reconocer las cuestiones políticas y sociales como parte de la misma agenda.⁹

Con todo, nada de eso garantiza que el camino para la solución de la crisis de la comunidad nacional conduzca a alguna forma de democracia social. Si, hipotéticamente, tuviésemos certeza de que así alcanzaríamos nuestro objetivo, todavía quedaría una duda: ¿qué tipo de democracia social? Los entusiastas de los pactos sociales intentarán responder a esta cuestión, pero, como bien sabemos, ninguno de esos pactos resultó en algo significativo, en Brasil o en otros países latinoamericanos.

La tendencia a buscar soluciones en los regímenes social-democráticos de Europa Occidental, es perceptible desde 1946, tanto en las premisas como en los programas de muchos partidos brasileños. Lamentablemente, tales soluciones en nada afectaron las prácticas de esos mismos partidos ni a los gobiernos que ellos ayudaron a formar. Raras veces en la historia de un país hubo tanta ansiedad para vincular lo político y lo social y, al mismo tiempo, tantas dificultades en hacer que esta vinculación produjese resultados prácticos. Ejemplo es el go-

8. Bolivar Lamounier, "Perspectives on democratic consolidation: the Brazilian case", IDESP, 1986, p. 37.

9. Guillermo O'Donnell & Philippe Schmitter, "Transições do régimen autoritário-Primeiras conclusões". São Paulo, *Vértice*, cap. 2.

bierno de José Sarney, que al mismo tiempo que transformó en *slogan* la frase "todo para lo social" acumuló tantos fracasos en las áreas económicas y sociales. Fue en el mismo camino el gobierno de Fernando Collor, que alardea, como una de sus principales preocupaciones, la defensa de los "descamisados" y que alega seguir los principios del liberalismo social.

Examinándose la historia brasileña desde 1930, es difícil decir lo que más llama la atención, si la insistencia de los partidos y de los políticos en mencionar las cuestiones sociales o su comprobada incapacidad para solucionar tales problemas. Por tanto, retomando nuestra pregunta, creo que debemos dirigir nuestra atención para otros lados. Tal vez la democracia social no sea el régimen más adecuado, teniendo en cuenta nuestra historia y nuestras condiciones. La democracia social es más que una democracia pactada, ella presupone una sociedad organizada. Presupone, primero, una clase trabajadora muy bien organizada; segundo, un alto grado de consenso para el respeto de las cuestiones decisivas para el desarrollo social y económico del país; y tercero, una sociedad con capacidad de planeamiento. El concepto de co-gestión es emblemático de esa capacidad de organización, con su división (y complementación) de responsabilidades entre trabajadores y gerentes en la administración de las empresas. También se espera que las clases sean capaces de compartir responsabilidades (y colaborar) en la administración de la sociedad. Todo esto significa que, antes que suponer una sociedad organizada, tenemos ahí una democracia que supone una sociedad integrada, esto es, una sociedad que ya incorporó (o está en proceso de incorporar) todas las clases autónomas.

En Europa, la democracia social tuvo como efecto el refuerzo de tendencias ya existentes para una mayor equidad social. En países como Alemania, Suecia e Inglaterra, el capitalismo, desde el cambio del siglo, produjo efectos homogenizadores en la esfera interregional y étnica, o en la esfera social —en acentuado contraste con los efectos de exclusión del capitalismo en el siglo XIX.¹⁰ Otros países europeos, como Francia, se adaptaron casi perfectamente a ese modelo, pero preservando sus especificidades. En aquellos países en que fue problemática la consolidación del impulso homogenizador del capitalismo, no hubo democracia social. En verdad, hay una confusión terminológica siempre que aquella noción se extiende al punto de incluir todas las democracias modernas. No creo, por ejemplo, que el término sea aplicable a los Estados Unidos del período posterior al gobierno de Roosevelt o a la Italia de la posguerra, aunque en ambos casos ha existido un extraordinario aumento de los derechos sociales. La principal razón es que estos países, en los cuales existen tipos diferentes de modernas democracias de masas, no alcanzaron el mismo nivel de integración de países como Alemania, Francia, Suecia, etc.

Retomemos el caso de Brasil y de otros países de América Latina donde hay mucha desigualdad social. Un régimen social-democrático presupone una sociedad integrada (o en proceso de integración) en la cual existe la posibilidad de políticas redistributivas que beneficien a aquellos que fueron integrados, esto es, aquellos que ya están dentro. No se trata de un régimen de movilización que aplica políticas redistributivas para los marginados. Los in-

10. Joseph Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Aguilar, 1971, cap. 26.

migrantes turcos no forman parte de la democracia social alemana, así como los irlandeses no participan de la democracia inglesa. Este es el nudo de la cuestión: nuestros "turcos" y nuestros "irlandeses" constituyen cerca de la mitad de la población brasileña. En general, se concentran en los estados más atrasados, aunque también, son encontrados en la periferia de Sao Paulo.

Por último, mas no menos importante, si la democracia social tiene alguna posibilidad histórica, esto depende también de la existencia de un Estado con capacidad de intervención económica y, encerrando un largo período de "abstinencia" liberal, dispuesta a un intervencionismo cada vez mayor. Actualmente, el Estado no es capaz de distribuir ni para los que ya están integrados. Sería preciso más que un milagro para que redistribuyese alguna renta para los marginados.

UNA DEMOCRACIA DE CONFLICTO

Lo que está ocurriendo actualmente es el proceso de establecimiento de lo que se podría llamar la *democracia de conflicto*. Más que democracia liberal regulada, esta expresión designa una democracia que, como el actual régimen brasileño, precisa ser distinguida de las democracias organizadas que se basan en el consenso y los pactos sociales. La *democracia de conflicto* no presupone una sociedad organizada, más una sociedad muy desorganizada y dividida entre integrados y marginados. En cuanto las democracias sociales requieren el consenso con respecto a las cuestiones económicas y sociales básicas, *la democracia de conflicto depende de la sólida le-*

gitimidad de las reglas y procedimientos, del modo de volver tolerable el intenso conflicto sobre cuestiones sustanciales sociales y económicas.

La supuesta influencia social-democrática en nuestra tradición es, en la realidad, una fuerte influencia de las tradiciones democráticas de Jefferson y Rousseau. Nuestro pensamiento político es acentadamente marcado por el concepto de una democracia política concebida, en la tradición norteamericana, como democracia populista. Roosevelt estaba más próximo de esa tradición que de cualquier concepción de democracia social. Del mismo modo, creo que las ideas expresadas por Ulysses Guimarães en la promulgación de la Constitución de 1988, así como los principios contenidos en la propia Constitución, pertenecen a esa tradición. Estas líneas de pensamiento se confunden, en algún punto de nuestra historia política, con el llamado "populismo", un conjunto de prácticas políticas desvinculadas de las teorías, que fue capaz de incorporar, de modo más o menos explícito, el sentido de una democracia de la mayoría y una notable preocupación por el igualitarismo político. Para utilizar la terminología norteamericana, la arquitectura institucional brasileña es "madisoniana" y cambiada para la manutención de los privilegios de la minoría oligárquica por medio de un sistema bicameral que asegura la super-representación de las regiones agrarias. Todavía, su ideología dominante es "jeffersorian".

Podríamos decir, por tanto, que tenemos una democracia política de masas. Y tal vez podamos alcanzar una democracia social de masas. Tal vez esta posibilidad estaba indicada por la disputa presidencial de 1989, en la cual uno de los dos candidatos (Lula) habló en nombre de la capacidad organizadora de los trabajadores, en tanto que el otro (Collor) se colocó como representante de los "desca-

misados". Creo, sin embargo, siendo optimista, que estamos más próximos de la era de Roosevelt que de las democracias sociales europeas. El *New Deal* no surgió de un pacto social, sin embargo fue conducido a un nuevo pacto. El se originó en iniciativas gubernamentales transformadas por el Congreso y por los partidos políticos. En otras palabras, fue llevado adelante en una arena estrictamente política y de conformidad con los modelos institucionales vigentes. En lo que se refiere a los trabajadores, resultó principalmente en el establecimiento de reglas y en la garantía de derechos relativos a los conflictos, huelgas, etc., más que en decisiones "sustantivas". El *New Deal* es menos un caso de reformismo social que de reformismo institucional. La garantía relativa o derecho de huelga, a la prescripción de listas negras y de los *lockouts*, etc., fueron previstas, pero las medidas "sustantivas" acabaron siendo implantadas como resultado de conflictos sociales.

Después de tanto tiempo gastado en la búsqueda de modelos viables en Europa, ciertamente no estoy sugiriendo que ahora pasemos a buscarlos en los Estados Unidos. Sólo quiero decir, siguiendo la sugestiva argumentación de Fabio Wanderley que, para consolidar la democracia, será necesario que presionemos las palancas existentes en nuestro sistema institucional. Si quisiéramos consolidar la democracia necesitamos luchar por más equidad social en el interior del cuadro institucional vigente. Es de este modo que la lucha por la igualdad social puede contribuir para la consolidación y ampliación de las actuales organizaciones e instituciones. Se trata, por tanto, de promover un aumento de la capacidad de organización democrática entre la población en general y, particularmente, entre los segmentos más pobres.

Esta es la dirección a seguir en nuestra lucha por la ciudadanía, a fin de que alcancemos una nueva interrelación entre democracia política y democracia social o, para que retomemos nuestros límites originales, entre la "defensa de la libertad política" y la "defensa de la igualdad social". Estamos entrando en un período de intenso conflicto social, bajo un régimen político que se volverá cada vez más democrático sólo en la medida en que aumenten las organizaciones y la participación popular.

LA AMÉRICA EQUIVOCADA*

La América es ingobernable.

Simón Bolívar

De un lado, tuvieron acceso a la vida fuerzas industriales y científicas que en ninguna época anterior, en la historia de la humanidad, llegara a sospechar. De otro, estamos delante de síntomas de decadencia que sobrepasan en mucho los horrores de los últimos tiempos del Imperio Romano. En nuestros días, todo parece estar impregnado de su contrario.

Marx

* Este ensayo es una versión modificada y ampliada de mi contribución al libro colectivo en homenaje a los 25 años del Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Los conocedores del ensayista político brasileño reconocido e inspirado en el título de este trabajo en Martins de Almeida, Brazil errado: ensaio político sobre os erros do Brazil como país, publicado en 1932, en Rio de Janeiro, por Schmidt Editores.

Este fin de siglo registra una de las épocas de mayor crecimiento democrático y también de mayor crisis económica y social en la historia de América Latina. Elecciones presidenciales recientes en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay, son algunos ejemplos de la vuelta de la democracia en la región. Sin embargo, reciente todavía es la paz en América Central, dando fin a la guerra civil de El Salvador que ya tenía más de diez años. Así, en la mayor parte de la región, los países se vinculan, en la época actual, a un proceso de democratización que ocurre en escala internacional e incluye parte de Asia, el Sur de Europa y la mayoría del campo socialista. ¿La entrada de América Latina en el circuito internacional de democratización, en la década de los 80, puede ser tomada como indicio de que estaríamos preparados, en los años 90, para atravesar los umbrales de la modernidad?

UNA CUESTIÓN DE SOBREVIVENCIA

En el Brasil de fines del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX, se llamaban "ciudades muertas" las ciudades abandonadas por la cultura del café en el Valle del Río Paraíba, que se extiende por los estados de Río de Janeiro y de Sao Paulo. Eran aquellas ciudades que habían quedado atrás después que la destructiva e itinerante agricultura del café agotara por completo las tierras de la región y tomara la dirección Oeste. Eran víctimas de la modernidad del siglo XIX, señales de la destrucción que la economía agroexportadora dejaba en aquella parte

del mundo. Junto con el café que –en Brasil llegó a ser llamado "la planta democrática", pues se atribuía al desarrollo de la caficultura el surgimiento de condiciones para la caída del imperio y para la implantación de la República– vino el crecimiento urbano. Sin embargo, cuando el café cambiaba de región, algunas de las ciudades que él había creado y que no conseguían otro estímulo económico, simplemente se estancaban. Después de cierto tiempo eran abandonadas y morían.

No es difícil entender por qué los latinoamericanos siempre fueron ambiguos en relación a la modernidad y a la democracia. Conocemos, en estos años 80 recién terminados, países que se estancaron. ¿Se puede admitir la posibilidad de que los países mueran? Aunque la cuestión puede ser considerada absurda. ¿No conocemos casos de civilizaciones enteras que desaparecieron? Las relaciones entre democracia y modernidad nunca fueron muy claras en la historia de América Latina y se volvieron particularmente confusas en las últimas décadas. Muchos latinoamericanos están temerosos frente al "admirable mundo nuevo" que se anuncia en este fin de siglo. Presenta amenazas a su propia identidad. Y, en verdad, tal vez la cuestión sea todavía más grave que eso.

La modernización acelerada a que está sometido el mundo de hoy –en otros casos, tanto más rápida cuanto más modernos son los países– ofrece muchas razones para el entusiasmo. Pero los que insisten en decir como será pequeño el mundo después de unificado por la "revolución tecnológica" tal vez no estén tomando en debida cuenta que este es un proceso abierto y que cobra un alto precio a los retrasados. Al ritmo en que van las cosas, la modernización acelerada (y ese fenómeno va mucho más allá de la "Revolución tecnológica") puede tener efectos sor-

prendentes. Si los latinoamericanos no estuvieran preparados para lo que viene por ahí, podrán ver transformadas en chatarra algunas de sus máquinas e industrias, pero también algunas de sus ciudades, posiblemente regiones y hasta los mismos países enteros.

Parece claro, por lo menos en ese paso de los años 80 hacia los 90, que modernización y democratización no caminan al mismo compás. Caminamos hacia la democracia, es eso lo que confirmamos ver en los hechos políticos de los años 80. Y esperamos que el camino democrático permanezca abierto en los años 90. Confirmando uno de los aspectos de la contemporaneidad de América Latina, o sea, de su capacidad de vincularse, de modo afirmativo, a las tendencias políticas predominantes en el mundo moderno. Pero también es verdad que, al mismo tiempo, la modernización se estancó en los planos social y económico. Peor que eso, América Latina se sumergió en los años 80 en una crisis económica y social que amenaza en ciertos casos, la propia sobrevivencia de la sociedad nacional.

Quien mira para el Cono Sur, donde se encuentran algunos de los países más modernos de la región, queda invitado a considerar que más que difíciles, las relaciones de América Latina con la modernidad han sido frustrantes. El visible empobrecimiento de Uruguay —el "pequeño país modelo", en la expresión de Jorge Batlle a inicios de este siglo, y que continúa siendo, todavía ahora, uno de los pocos ejemplos, en la región, de una verdadera cultura democrática— es emblemático del complejo proceso de los últimos decenios. El Presidente Sanguinetti, como los demás gobiernos de transición, terminó su período pero no fue capaz de preparar su sucesor. Parece existir una regla general que condenó al fracaso a los gobiernos de transición, de la que no ha

escapado ni el mismo Daniel Ortega en Nicaragua, nacido de una revolución. En Argentina, fracasaron los planes económicos del gobierno de Alfonsín, electo en 1983, y el país enfrentó por algún tiempo el terror de la hiperinflación. Y el prolongado desgaste a que se encuentra sometida la transición democrática en Brasil desde 1982, en especial desde 1985, cuando se instaló el gobierno de Sarney, sumado a las frustraciones causadas por el gobierno de Collor, vienen creando enorme preocupación entre los que se empeñan por la recuperación de la democracia y el desarrollo.

Es significativo que todos los nuevos gobiernos de América Latina comiencen bajo el signo de la recesión económica. Y sobre todo, de un gran desencanto político. En México, el gobierno de Salinas de Gortari (1988) se enfrenta con condiciones semejantes a las de Collor, en Brasil, o de Menem en Argentina, estos últimos electos en 1989. Quien considera a América Latina como un todo no tiene motivos para grandes optimismos. En el Perú, el gobierno de Alan García, que al inicio pretendía renovar las perspectivas de su país y de América Latina, terminó en 1990 bajo un pesado desgaste. El presidente electo, Alberto Fujimori, heredó una de las mayores crisis económicas y sociales que el Perú haya vivido en toda su historia. Entre los países que sufrieron recientes experiencias dictatoriales, la única excepción es Chile, donde llegó al final, en 1989 por la elección de Patricio Aylwin liderando un frente de dieciséis partidos democráticos, la era autoritaria de Pinochet. En cuanto a los demás países, con la clásica excepción de Costa Rica, el clima es de aprensión, reforzada por los trágicos incidentes de Caracas, luego de la toma de posesión del gobierno socialdemócrata de Carlos Andrés Pérez, que pare-

cen haber dado inicio a un período de fuerte inestabilidad en Venezuela.

He aquí como el cientista político argentino Guillermo O'Donnell describe un momento de la vida de su país, en 1989, último año del gobierno de Alfonsín: "La crisis, más allá de sus dimensiones económicas, políticas y sociales, afecta al propio Estado en algunos de sus aspectos más constitutivos. Durante varios días Argentina fue un país sin moneda (...) Un Estado sin moneda fue complementado por un Estado sin capacidad de coerción. Para contener los saqueos fueron llamadas las policías provinciales. Algunos de sus miembros vaciaron sus inclinaciones asesinas, tirando a matar contra los saqueadores; otros, no menos miserables que éstos, ayudaron pasivamente en tanto sus vecinos traían comida para la casa. Habitantes de barrios populares, aterrorizados con la posibilidad —que de hecho ocurrió— de ver sus propias casas saqueadas, se armaron y formaron su propia "policía". En tanto, las Fuerzas Armadas, "hicieron saber que no irían a obedecer las ordenes para intervenir", a menos que el gobierno aceptase determinadas condiciones.¹

O'Donnell está hablando, en el inicio de junio de 1989, de un proceso de violencia que duró algunas semanas. Pero podría estarse refiriendo a toda una época histórica. Y no sólo a un país, sino a todo el continente. ¿Está la democracia condenada, en América Latina, a tener como compañera no a la modernidad sino a la decadencia? ¿Amenazada por la hiperinflación y por la recesión, está la democracia condenada a ser aquí no el espacio de las garantías institucionales de la dignidad humana sino el camino del caos?

1. Guillermo O'Donnell, "Argentina, de novo", *Novos Estudos* CEBRAP 24 (São Paulo, jul. 1989).

Los economistas latinoamericanos hablan del 80 como la "década perdida". Ya se dice que esta expresión contiene un tanto de exageración y otro de imprecisión. Pero no hay duda que los latinoamericanos terminan la década con un pesado sentimiento de pérdida que, de otra forma, no se limita a cuestiones económicas. Los números, en todo caso, son impresionantes. Al final de 1989, dice el economista Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, "la renta *per cápita* en la región será inferior en casi 10% a la de 1980, y equivalente a la de 1976".² En la mayoría de los países, se agravan los viejos problemas de subempleo, marginalidad social, desempleo, caída de los salarios, deterioro de la calidad de vida, destrucción del medio ambiente, etc. "Se estima, muy a *grosso modo*, que en 1980 cerca de 112 millones de latinoamericanos y de caribeños (36% del total) vivían debajo del nivel de pobreza; esa cifra se elevó a 160 millones en 1985 (38% de la población total)".³

En la región como un todo, los viejos problemas se mezclan a los nuevos, algunos de los cuales todavía más graves que los antiguos. Dentro de ellos el más suave es el de la emigración: ¿estamos destinados a cumplir la maldición lanzada por Bolívar en momentos de desesperación? "Los que sirvieron a la revolución araron en el mar. La única cosa que se puede hacer en América es emigrar".⁴ Y lo más escandaloso es lo del narcotráfico, sobre todo en los países andinos.

2. Gert Rosenthal, "El desarrollo de América Latina y el Caribe en los años ochenta y sus perspectivas", *Revista de la CEPAL* N° 39 (Santiago de Chile, dez. 1989).

3. Idem, *Ibidem*.

4. Las referencias a Bolívar son tomadas de Macear Werneck de Castro, *O Libertador-A vida de Simón Bolívar*, Rio de Janeiro, Rocco, 1988, p. 213.

Este cuadro de crisis económica y social contrasta con la democratización de la región. Y la democratización institucional es acompañada de importantes cambios en la cultura política. El pensamiento latinoamericano reafirma —en reciente victoria contra el determinismo, de origen económico u otro— la política como campo de libertades. Al contrario de una época en la cual se pensaba —tanto en América Latina como en todo occidente—, que la libertad política venía como reflejo del desarrollo económico, las luchas de resistencia contra las dictaduras y los recientes esfuerzos de consolidación de las instituciones mostraron que se puede avanzar hacia la democracia aún en épocas de crisis económicas. Para los pesimistas persistentes, esa afirmación de autonomía de la política es, en sí misma, efecto de la crisis e indicio de su profundidad. ¿No es propio de las situaciones de caos la ruptura de todo y de cualquier determinismo y la creencia de que, en la disolución general del orden, todo se vuelve posible? En verdad, es más que todo eso: en muchos de esos países se registran fuertes tendencias de opinión que conciben la democracia como un valor en sí; ante la amenaza de la inviabilidad nacional, muchos latinoamericanos tienden a ver en la democracia no solo un camino para organizar el Estado, sino para organizar la propia sociedad.⁵ An-

5. A propósito, buena parte de los países latinoamericanos ya fue incluida en el rol de los "países inviables". La expresión, de evidente sentido polémico, es de Hélio Jaguaribe, *Desenvolvimento e desenvolvimento político*, que la retoma en ensayo reciente. Jaguaribe clasifica esos países, en cuanto a la viabilidad, en tres categorías: (...) los dotados de relativa viabilidad individual, en este caso encontraremos apenas a México, Argentina y Brasil; los dotados de viabilidad colectiva, grupo andino, Paraguay y Uruguay; y los de baja o casi nula viabilidad, América Central, Caribe y Cuba". Ver Hélio Jaguaribe, "A América Latina no sistema internacional", en Henrique Rattner (ed.), *A crise da ordem mundial*, São Pau-

te la posibilidad de desintegración nacional, la fuerza de la democracia es la fuerza de la esperanza. Es uno de los dos caminos por los cuales estos países de América Latina readquieran su sentido de viabilidad.

En todo caso, por más importante que sea, no basta la afirmación de autonomía de la política y de la democracia como valor en sí. ¿Cómo confirmar que las democracias continúan ampliándose al mismo tiempo que las economías y la sociedad se desmoronan? Por más auspicioso que sea el avance de la cultura política democrática, la consolidación de la democracia dependerá también de su eficacia para resolver problemas económicos y sociales. Más allá de eso, quien admite que la consolidación de la democracia está por venir debe admitir también la fragilidad de las conquistas democráticas hasta aquí y, por tanto, la posibilidad de crisis y, eventualmente, de regresiones. Al final, en la historia de América Latina, la democracia nunca fue concebida como el único camino para la construcción de las sociedades y de los Estados. Las luchas democráticas de los últimos decenios, por más fundamentales que hayan sido, difícilmente exorcizarán todos nuestros viejos demonios autoritarios.⁶

lo, Símbolo, 1978, p.99.

6. Este ensayo ya estaba preparado cuando se publicó *As Americas em 1989: un consenso para a ação, relatorio do Inter-American Dialogue* publicado por ASPEN Institute, en 1989, donde se hace una advertencia muy clara: "la crisis económica de la década del 80 podrá desencadenar una crisis política en la década del 90. La adversidad económica ya corroe las bases de gobiernos democráticos en diversos países. Las instituciones públicas se encuentran desacreditadas y debilitadas. (...) En cada país, la esperanza infundida por nuevos líderes se transformó en frustración en la medida en que la austeridad se tornó un hecho permanente" (p.1).

Democracia, construcción nacional, integración y modernidad; todo debe desde el inicio ser visto en conjunto. Si la consolidación de la democracia depende de la capacidad de los países latinoamericanos para reconquistar su sentido de viabilidad nacional, esto a su vez, depende de retomar el desarrollo económico. Y para muchos, si no para todos esos países, tal retomar depende de su integración en el ámbito regional. Y esta debe de ser condición para que enfrenten con éxito la problemática definición de un nuevo modo de insertarse en la economía internacional.⁷ He aquí los desafíos que se colocan, una vez más, para los latinoamericanos. Juntos, ellos se presentan como una cuestión de sobrevivencia. Y los obligan a reconquistar la capacidad de construir una imagen del propio futuro, o sea, la capacidad de formular proyectos.

PÉRDIDA DEL FUTURO

Los desafíos que hoy enfrentamos son, en lo esencial, los mismos que se encuentran desde el inicio de la historia de América Latina. Es por eso que ellos cuestionan su identidad y, por lo tanto, su sentido de sobrevivencia. ¿Entonces, la crisis por la que pasan los países latinoamericanos es la misma de siempre? ¿Una crisis como tantas otras de países que todavía no completan su proceso de formación?

7. Existen en este sentido algunas manifestaciones de intención, e igualmente algunas iniciativas concretas, de los gobiernos de Alfonsín y de Sarney, que deberán ser tomadas más adelante, en este capítulo.

En uno de los ensayos recientes más interesantes sobre las raíces culturales de América Latina, Richard Morse afirma que, en más de una oportunidad los intelectuales latinoamericanos demostraron estar ante una historia marcada por la obstrucción. Según él, aunque la ciencia histórica contemporánea diga que "los escritores iberoamericanos del fin de la época colonial daban testimonio de la progresiva articulación de sus futuras naciones en el sistema económico mundial (...) para ellos era más evidente (...) un proceso de desarticulación: o colapso del ideal ibérico de la "incorporación social" y la dicotomía de la sociedad en "gente de buen sentido" y una plebe cada vez más enfurecida e inasimilable".⁸

Morse hace una investigación histórica sobre nuestro pasado más remoto, pero los términos en los cuales coloca la originalidad cultural de Ibero-América me parecen pertinentes al debate, de carácter mucho más político y práctico, que pretendo desarrollar aquí. El sueño de Ibero-América era la unidad, la incorporación, la integración; la realidad era la división, la exclusión, la marginalidad. "Un continente con una población de 20 millones al final del período colonial, en donde 4 de cada 5 personas eran esclavos, trabajadores dependientes, agricultores y pastores en nivel de subsistencia, ocupantes de precarias posiciones intersticias, frecuentemente sin hablar el lenguaje de los conquistadores, era un escenario propicio para la realización de los grandiosos planes europeos de integración participatoria, cualquiera que fuese su origen o su época".⁹

8. Richard M. Morse, *O espelho de Próspero*, São Paulo, Companhia das Letras, 1988, p.77

9. Idem, *ibidem*, p.76

En las entrelíneas del *Espelho de Próspero*, evaluación simpática y profunda de la cultura latinoamericana, Morse sugiere que sería propio de los latinoamericanos la expectativa de una gran catástrofe inminente. El habla de "dos versiones de la historia occidental", la primera "evolutiva y fáustica", la segunda "más entrópica que evolutiva". ¿En presencia de la historia de América Latina, cómo no habrían de espantarse los que, como muchos intelectuales (no sólo de la región sino también de occidente), aprendimos a ver la historia humana "como un permanente ascenso"?¹⁰ Para él, más que un sentimiento de realidad, la previsión de la proximidad de la catástrofe sería la expresión de una perplejidad del espíritu que se sorprende en el momento en que la historia, en vez de "desarrollar", se "abre" hacia un aparente vacío que, a pesar de todo anunciaría nuevas posibilidades futuras.

En sus reflexiones, Morse nos llama la atención hacia una peculiaridad de la historia latinoamericana que tal vez explique un aspecto de las actuales perplejidades. ¿No estaremos imitando, sin desearlo y al mismo tiempo sin saber, a los intelectuales del fin del período colonial al vernos en la inminencia del caos donde deberíamos ver una abertura de posibilidades para una nueva relación con la modernidad? Y si admitimos que la crisis actual recobra cuestiones que están en el origen de nuestra formación histórica, ¿por qué ella nos parece tan particularmente amenazadora? O sea, dadas las peculiaridades de la historia ibero-americana, ¿cuáles serían las características *de esta* crisis, *de este* momento de la historia?

Eso que nos sorprende en la crisis de América Latina de hoy, ¿no debería ser tomado más bien

10. Idem, *ibidem*, pp.26 y 28.

como la reafirmación de su condición de origen? El choque entre la civilización y la barbarie, el desgarramiento entre los integrados y los marginados, el encaje de las formas institucionales europeas contra el escenario de la violencia y del desorden. De lo que estamos hablando son los temas de Domingo F. Sarmiento (*Civilización y Barbarie*) y de Euclides da Cunha (*Os sertões*) de Oliveira Viana (*Populações meridionais do Brasil*) para mencionar apenas algunos clásicos del pensamiento latinoamericano. ¿La América Latina no fue siempre eso que Alain Touraine sintetiza en el bello título de su último libro, la *palabra* (de la civilización, de la política, de la integración) y la *sangre* (de la marginalidad, de la violencia, de la exclusión)? ¹¹

Los latinoamericanos siempre asocian los temas de la integración y de la marginalidad al tema del futuro. Siempre se preocupan tanto por la marginalidad producida por sus sociedades como por la marginalidad de sus propias sociedades en relación al mundo moderno. Integrarse al mundo moderno e integrarse a sus propias sociedades son desafíos que están en el origen de eso que se puede llamar la "condición latinoamericana", o se quisiera en sentido amplio, de "condición americana". "Hace aproximadamente 130 años", dice el pensador mexicano Leopoldo Zea, "un filósofo de la historia, Hegel, señaló el carácter marginal de los pueblos no europeos no occidentales". "Ahí, entre estos pueblos", planteó Zea, "estaban ya los nuestros". ¿Si Europa es el centro, qué podrían ser los otros? "Para el filósofo alemán, Europa era la única encarnación del espíritu que hace la historia posible.(...) ¿Y qué era nuestra

11. Alain Touraine, *Palavra e sangue*, São Paulo, Trajetória Cultural, 1989.

América? Dentro de esa concepción hegeliana, nuestra América era el futuro, la posibilidad".¹²

Hegel, por tanto, nos concedía el futuro. No es poco. Del mismo modo, cuando Sarmiento, en las primeras décadas del siglo XIX, o Euclides da Cunha, en el paso hacia el siglo XX, o más recientemente, Oliveira Viana en el Brasil de los años 40 hablaban del lugar de marginalidad, del atraso, era para afirmar sus propias versiones de civilización, de progreso, de modernidad. En otras palabras: ellos afirmaban el futuro.

Ahí está, tal vez, la primera gran diferencia entre las crisis pasadas y la actual. Vivimos en un bloqueo de perspectivas. Es difícil de encontrar otra época en que se haya oscurecido tanto el sentido del "desarrollo" o, si se quiere, el sentido "fáustico" de nuestra historia. Hay hoy un sentimiento de pérdida del futuro. Algunos consideran que ese "bloqueo" —limitado, de inicio, a los países más modernos (Argentina y Uruguay)— los aproxima, paradójicamente, a la condición moderna. ¿No es de eso mismo que se habla en los países más avanzados, en los países ricos de Europa Occidental y, más recientemente, en los Estados Unidos? ¿Una especie de "fin de la historia", la noción de que "el futuro ya llegó"? La confusión es posible y debe ser evitada.

Lo que aparentemente nos aproxima a una cultura de la modernidad (o de pos-modernidad) entra en choque directo con algunas ideas, desde siempre ligadas a lo que llamé la "condición americana". No creo en la validez de las teorías de la pos-modernidad para Europa, mucho menos para América, sobre todo para la latina. En todo caso, si Europa está (o estaba) ligada a la idea del pasado, a la América,

12. Leopoldo Zea, *América Latina y el mundo*, Buenos Aires, Eudeba, 1965, p.75.

tanto a la del Norte como a la del Sur, está –siempre estaba, por lo menos– ligada a la idea de progreso. Evidentemente, el progreso de las luces, vinculado a la noción de libertad individual y de libertad política. Mas también el progreso de la riqueza contra la miseria. En las dos variantes, la idea de progreso es, de sobra, tan esencial a la formación de la cultura de la modernidad como a la idea de la revolución.¹³ A la población de América –sobre todo a la del Norte, mas también a la del Sur– está asociado el descubrimiento, que habría de infundir fuerzas a las revoluciones del mundo moderno, de que la miseria no era un hecho natural pero si una realidad social, en principio modificable. Por eso, América está ligada, a lo largo del tiempo, a las esperanzas de los pobres europeos.¹⁴ De la importancia de tales imágenes en la historia, hablan muchos estudios sobre las migraciones que siempre encontraron acogida en América.

Es evidente que la América Latina de los años 80, no corresponde a tales esperanzas. Parte importante de las poblaciones de México y de América Central gira en torno a los Estados Unidos y emigra para allá cuando puede. Sólo de El Salvador, con un poco más de 5 millones de habitantes, emigraron para los Estados Unidos cerca de 800 mil personas. Hace algunos años, los brasileños que siempre nos enorgullecemos de ser un país con capacidad de acoger a quien viene de afuera, nos dimos cuenta, con sorpresa, que también nos habíamos vuelto país de emigrantes.

13. Hannah Arendt. *Da revolução*, São Paulo, Atica, 1988, pp.53 ss.

14. Sobre las imágenes europeas, ver Sérgio Buarque de Holanda. *Visão do paraíso*, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1969.

Los años 60 fueron, en este sentido, nuestro último período típicamente "americano". Pues, si la imagen de América estaba siempre ligada a la idea de progreso, cuando éste falló, la alternativa se llamó siempre revolución. Una revolución no sólo de los de abajo, ni sólo de los de izquierda, como sería de esperar. Desde la Revolución Americana y desde las preliminares luchas por la independencia en América Latina, la palabra revolución fue usada de modo heterodoxo por todos los segmentos políticos y sociales que propeníanse cambiar, por medio de la violencia, el *status quo*. Y siempre significó una perspectiva de ruptura tanto del orden institucional como de la situación económica y social. En estos países "sin pasado", o de tradiciones muy frágiles, existe, por cierto, una derecha, o talvez varias "derechas", algunas en todo caso muy truculentas. Pero no existen conservadores, por lo menos no en el sentido en que éstos se formaron bajo el impacto de la Revolución Francesa, inspirados en las glorias pasadas de Europa. Aquí, en la mayor parte de los países, y para la mayoría de las tendencias políticas, el pasado siempre fue más pobre de lo que se imaginaban pudiese ser el futuro. Aún la derecha más dura siempre imaginó que debería, de algún modo, cambiar la sociedad. Las dictaduras militares recientes, más allá de la reacción al crecimiento de la izquierda, tienen sus proyectos de reorganización del Estado y de la sociedad.¹⁵ Por eso llamaron a sus golpes de Estado "revolución" y a sus regímenes dictatoriales de "regímenes revolucionarios". ¿Sería demasiado reconocer en este juego malicioso con las palabras un homenaje del vicio a la virtud, un home-

15. Manuel Antonio Garreton, "The political evolution of the Chilean military regime and problems in the transition to democracy", in *Transitions*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press. 1986.

naje al futuro (y al cambio) por parte de aquellos segmentos sociales y políticos que más tendrían razones para temerlo?

En los inicios de los años 60, uno de los principales promotores de la teoría de la marginalidad social, Roger Vekemans, comentaba el crecimiento de los "cinturones de miseria" de las grandes ciudades latinoamericanas, a la luz de una metáfora inspirada en las crisis de la antigüedad. En el contexto de un discurso erudito y al gusto de un pensamiento marcadamente conservador, él mencionaba a Roma antigua amenazada por las invasiones bárbaras. En la realidad latinoamericana, lo que él miraba era la miseria rural, produciendo la gran masa de pobres que emigraban para las ciudades donde "no tenían de ella ni la tierra que pisaban". Este proceso muy complejo asumió, en aquellos años, significados diversos y metáforas diversas. En la misma época en que Vekemans hablaba de las amenazas de los bárbaros, circulaba por la región el libro de Frantz Fanon, *Le damnés de la terre*, y Régis Debray intentaba interpretar, en *Révolution dans la révolution*, los rumbos de los movimientos de la guerrilla en curso, hablando de una "gran marcha", en la cual el campo "proletario" estimulado por los "focos guerrilleros", iría a cercar la ciudad "burguesa". Eran metáforas diversas y siempre previsoras de catástrofes. Pero que anunciaban grandes cambios revolucionarios. Se hablaba de la muerte de una época, pero también de un renacimiento, de un "nuevo comienzo".¹⁶

O'Donnell recurre a términos significativos para hablar de la crisis actual: "extraña situación pre-re-

16. Hay algo de esa esperanza en el libro de Hernando de Soto, *Economía subterránea- Uma análise da realidade peruana* (Rio de Janeiro, Globo, 1987), cuando habla del papel renovador de las masas de emigrantes en Lima.

volucionaria sin revolución ni revolucionarios". Es que no se ve hoy el desmoronamiento abrupto de un sistema de poder relativamente integrado (integrado a pesar de sus contradicciones y hasta aún por causa de ellas). Ni se ve la confrontación directa entre los "de arriba", ya incapaces de gobernar, y los "de abajo", que ya no soportan más la dominación, como se describe en la historia de las revoluciones. Lo que vemos se parece más como al desmoronamiento de una civilización que al anuncio de una nueva era. Por eso, de esas imágenes diversas, debe permanecer la más antigua, la de Roma amenazada por los bárbaros. Más que las otras, ella evoca el espectáculo de la degeneración de una sociedad, la larga y dolorosa decadencia de una civilización que nos impide discernir las líneas del futuro.

Sólo que la comparación no pasa más allá de ese punto. Roma un día unificó un imperio y las grandes ciudades de América Latina jamás conseguirán unificar los países a los cuales sirven de capital. En la época actual, divididas en sí mismas, ya no unifican ni su mismo entorno.

¿SOCIEDADES DEGENERÁNDOSE?

José Medina Echavarría observó, en libro de 1964, que la crisis de legitimidad, en la raíz de la crisis de poder de las viejas oligarquías agrarias, podría llevar a una "evaporación completa de la confianza" y a una "quiebra moral" de proporción capaz de producir "la anomia generalizada de todo un cuerpo social".¹⁷ Medina era, en sus propias pa-

17. José Medina Echavarría, *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*, Buenos Aires,

labras, "un viejo liberal", un español republicano al que amargó durante toda la vida el exilio que le imponía su condición de antifranquista. Pero la idea de una anomia generalizada parecía muy semejante al caos de que hablaban, en la época, muchos hombres de derecha, para que la advertencia se tomase con toda la seriedad que merecía.

Hablamos de hipótesis y ésta, como cualquier otra, tal vez no explique todo. Más allá de eso, equívocos siempre son posibles, en especial con hipótesis tan osadas. Equívoco mayor, sin embargo, sería el de despreciarlas, pues hoy ella retorna en la consideración de los sociólogos más jóvenes que hablan no tanto de una crisis económica, como de una crisis de legitimidad, una crisis de gobernabilidad y, en el límite, una crisis moral. Lo que Sergio Zermeño dice de México vale para otros países: "la crisis de progreso de los años 80 (¿90?) juntamente con las acciones neoliberales del gobierno mexicano, han provocado una acentuada *desorganización social* una *dinámica de desorden* en los ámbitos de la familia, sindicatos, partidos, asociaciones, Estado, etc.¹⁸ Es esa *dinámica de desorden* que se trata de entender aquí. Si la derecha de los años 60 hablaba de caos para oponerse a la idea de revolución, la izquierda tal vez no se había dado cuenta de que una situación de

Solar-Hachette, 1964.

18. Sergio Zermeño, "México: o retorno do líder -Crise, neoliberalismo e desordem", Revista *Lua Nova* 18 (São Paulo, ago. 1989). "La hipótesis general aquí enunciada puede ser también aplicada en la evolución conceptual de las ciencias sociales en América Latina, digamos, durante los últimos veinte años: del desarrollo mundial imperialista occidentalizando el mundo a la sociología del pesimismo y de la decadencia, del estancamiento, y de la exclusión creciente, del ser humano derrotado, situación que en América Latina es hoy tan elegantemente denotada con el concepto de pos-modernidad." (p.170)

"anormalidad generalizada" es lo contrario de cualquier noción de orden, aún hasta de aquel mismo orden que las revoluciones presuponen. Al contrario de lo que se piensa, la anomia dificulta los cambios en vez de volverlos posibles. Hasta la misma transformación revolucionaria debe partir del reconocimiento de la realidad de algún orden, tan contradictorio e injusto como pueda parecer. Debe partir, de facto, de un orden dado y del impulso de sus contradicciones. Las revoluciones no ocurren en una sociedad sin normas ni pretenden construir una sociedad sin normas, si tal sociedad fuese posible. Implican ruptura de un orden determinado a fin de construir un nuevo orden.

En este sentido, una situación de anormalidad generalizada es tan fatal para un gobierno (desde el democrático) como para cualquier perspectiva de cambio de la sociedad, sea por medio de reformas, sea de revoluciones. Las situaciones de anormalidad tienen más afinidad con el lumpen y la degradación de la estructura social que con la protesta y el cambio, impulsados por capas o clases sociales, como los trabajadores industriales, los grupos étnicos negativamente discriminados, etc. Situaciones de anormalidad son desfavorables al fortalecimiento de cualquier organización, en especial de aquellas sin las cuales ningún cambio es posible. Organización social presupone normas sociales; la situación de anomia, por el contrario, se define por la ausencia de normas. Por tanto, no engendran organización, apenas, como diría Medina, "desesperanza y extremismo". Y la experiencia histórica dice que, en política, estos sentimientos producen casi siempre desastres, esto es, en violencia y despotismo.

Vale la pena insistir un poco más en la hipótesis, porque para la reflexión sociológica, la anormalidad aparecería siempre como una situación-límite, una

situación extrema, de esas sólo concebidas en el reino de la teoría. Supongo, entre tanto, que al hablar de la Italia del Mezzogiorno como una región de "degeneración social", el marxista Antonio Gramsci incluía fenómenos semejantes a los que hoy ocurren en ciertas regiones de América Latina. ¿La Mafia, la Camorra y otras invenciones "meridionales" nacidas de la miseria y de la violencia, no tienen algo de parecido con los "carteles" colombianos de la coca? La diferencia es que Sicilia y Calabria, que Gramsci tiene en vista en sus notas sobre la "Cuestión Meridional", eran apenas partes retrasadas de un Estado nacional cuyos centros de decisión se dislocaban hacia el Norte, esto es, para la modernidad. Aquello que Gramsci examinaba en el Sur de Italia podría ser tenido como un "modelo reducido" de eso que se ve en muchos países de América Latina.

No se debe, sin embargo, excluir la posibilidad de que un jefe mafioso italiano, algún día afirme algo parecido a eso que dice, según noticias de prensa divulgadas en 1990, uno de los jefes del narcotráfico colombiano, que estamos en el umbral de una "civilización de la cocaína". Es una afirmación siniestra. Pero que no llega a ser sorprendente cuando se sabe que las ganancias provenientes del tráfico colocan la cocaína como segundo producto más importante entre las exportaciones colombianas. Es que la mafia del narcotráfico ya tenía, según lo declaran líderes políticos colombianos, infiltrado profundamente el aparato del Estado sobre todo en la policía y el ejército, con los que tienen colaboración, a través de organismos paramilitares, en la represión de los guerrilleros. Y, más todavía que la mafia del narcotráfico colombiano, producto siniestro de regiones atrasadas y decadentes del mundo, amplió como en el pasado la mafia italiana, sus transacciones con el crimen organizado de las

regiones más modernas, en particular los Estados Unidos.

Hablar de una "civilización de la cocaína" es hablar del absurdo, mas no de lo imposible. Si las exportaciones de coca tienen, en Colombia, la importancia que todos admiten, ellas están próximas a las exportaciones de café. Y sabemos que el café (como la caña de azúcar y el ganado) ayudó a construir, en una especial simbiosis con el mundo industrial, pedazos importantes de la civilización latinoamericana. Hoy, regiones de Colombia, de Bolivia y del Perú están vinculadas, por los lazos del vicio y del crimen, a pedazos del mundo moderno que incluyen partes de los Estados Unidos y de Europa Occidental. Los diarios informaron, en los inicios de 1990, de un comunicado del grupo "Los Expatriables" en el cual éste se dirige al Estado colombiano para reconocer su derrota en la guerra de la cocaína y para pedir la paz. Lo que hay de sorprendente en el comunicado no es que se consideren derrotados, sino que, considerándose tales, propongan una negociación de paz hablando con el Estado colombiano en un lenguaje de igual a igual.¹⁹

19. He aquí algunas partes del documento: 1. Tomamos conocimiento de la invitación patriótica contenida en el documento firmado por Monseñor Mario Revollo Bravo, en la muy ilustre compañía de los expresidentes Alfonso López Michelsen, Julio César Turbay y Misael Pastrana y del presidente de la Unión Patriótica, Diego Montana Cuéllar, 2. Para responder a tan elevados propósitos reiteramos nuestra conocida voluntad de paz (...). 3. Compartimos plenamente el criterio expresado por ellos sobre la sobrevivencia del Estado y del Gobierno electos democráticamente, frente a las organizaciones y personas que, como es nuestro caso, vivimos al margen de la ley (...). 5. (...) aceptamos el triunfo del Estado (...). Depo-
nemos entonces las armas (...). 9. decidimos suspender el envío de droga y entregar las armas y los explosivos (...) en el momento en que nos den garantías constitucionales y legales (...)" Cf. *O Estado de São Paulo*. 18-1-1990.

La propuesta fue rechazada por el Presidente Virgilio Barco.

El fenómeno de anormalidad puede tener un significado terrible. Hablar de una "civilización de la cocaína" es hablar de algo paradójico y siniestro. Es hablar de algo que —el ejemplo de los fascistas cuando daban sus gritos histéricos de "viva la muerte"—, subvierte tanto la lógica como los valores fundamentales de la humanidad. No se puede vivir de la muerte. Del mismo modo, por más libre y permisiva que sea nuestra concepción de civilización, ésta no se puede construir sobre una enfermedad. Y la expansión del derroche de la droga no puede ser entendida sino como señal de una dolencia de la civilización, señal inequívoca de la decadencia que, si no fuera controlada y, si es posible, erradicada a tiempo, conducirá a la muerte, sin renacimiento posible.

¿UNA NUEVA EDAD MEDIA?

Una crisis social de tales proporciones no podría dejar de afectar la consistencia del propio pensamiento social. En el plano teórico, la existencia de fenómenos de anormalidad generalizada es tan sorprendente que cuestiona perspectivas consagradas en las ciencias sociales. Examinando fenómenos semejantes en Europa, Ralf Dahrendorf considera, por ejemplo, que "las luchas de clase tradicionales" no representan más la expresión dominante de la sociabilidad insociable del hombre. Por el contrario, lo que encontramos son manifestaciones más individuales y más peligrosas de agresión social; entre ellas, los sucesos prominentes son las violaciones de

la ley y del orden público por individuos, bandas y multitudes".²⁰ De mi parte, creo que, por lo menos en América Latina, las luchas de clase "tradicionales" continúan predominando en la raíz de las manifestaciones de eso que Dahrendorf (siguiendo a Kant) llama de "sociabilidad insociable del hombre". Pero no hay cómo negar que las "violaciones de la ley" en el sentido por él definido, contribuyen muy fuertemente a la anormalidad. Pues, en el límite, tales "violaciones de la ley" se convierten en acentuada propensión para la violación de las normas sociales.

Consideremos algunos ejemplos: me parece evidente que la violencia de la "contra" en Nicaragua, buscando desestabilizar al gobierno sandinista y reventar la ya precaria economía del país, debería ser entendida como la violencia "tradicional" (esto es, de clase) de los grupos conservadores de América Latina.²¹ ¿Y qué decir de los "escuadrones de la muerte" que actúan al mando de la derecha de El Salvador, o de las olas de crímenes atribuidos a Sendero Luminoso en el Perú, señal de que la violencia política se está confundiendo con el crimen común en una escala hasta aquí desconocida? Además, sin embargo, con frecuencia la explotación por la derecha de tales fenómenos va más allá de toda medida. No hay cómo negar el crecimiento de la

20. Ralf Dahrendorf, *A lei e a ordem*, São Paulo, Instituto Tancredo Neves. Fundación Friedrich Naumann, 1987.

21. Según una estimativa de los efectos de la guerra en América Central, del "Inter-American Dialogue", en *As Américas em 1989*, "casi 200 mil personas fueron asesinadas en los conflictos internos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua; más de 2 millones fueron desalojados de sus casas. La mayor parte de la infraestructura física de la región está en ruinas o fue destruida. Huracanes, sequías y terremotos, causaron terribles pérdidas, pero la peor destrucción fue provocada por la guerra" (p.19).

violencia en las grandes ciudades. Crece la incidencia no sólo del hurto y del robo, también del asalto a mano armada y de los crímenes contra las personas, estimulando, por todas partes, la diseminación de grupos de seguridad, guardas particulares, etc.

En sectores de la sociedad brasileña, se asiste a una "lumpenización" de las conductas que no atañe sólo a la gente pobre, también a segmentos de la clase media y de la misma clase alta. El crecimiento del crimen de cuello blanco es prueba de eso. Ahora la ciudad de Río de Janeiro no es el único ejemplo, aunque es tal vez el caso más notable, pues allí son más visibles la decadencia económica de la antigua capital del Imperio (y de la República) la pobreza creciente de las poblaciones de las colinas y de las fabelas envuelve los barrios de clase media, la mezcla de trabajadores, de clase media, del "juego del bicho", de la prostitución de todos los géneros y estilos, estimulada por el turismo de la ciudad-balneario.²²

Esos procesos de degeneración social, dan origen a lo que Dahrendorf denomina "áreas de exclusión", regiones de comportamiento (o de la misma geografía) que escapan al control del Estado.²³ Como dice

22. Una ilustración interesante es el caso del bandido Meio Qui-lo, habitante del barrio Dona Marta, en Río de Janeiro. Aunque traficante conocido, fue también enamorado de la hija del vice gobernador del Estado de Río, la cual, según los periódicos, lo visitaba con frecuencia en la prisión. Muerto por la policía, fueron al entierro millares de personas, de su barrio y de los vecindarios, que lo aclamaron como héroe. Este drama suburbano es un nítido ejemplo de como la pérdida del sentido de las normas sociales puede asumir un carácter general. Existen muchos otros ejemplos de ese proceso de "lumpenización" que, en vez de limitarse a las clases más pobres, realiza cortes de arriba a abajo en la estructura social. Un análisis del caso puede ser encontrado en Eduardo Muylaert, "Reflexões sobre a batalha do morro dona Marta".

23. Ralf Dahrendorf, *A lei e a ordem*, op.cit., p. 39.

Dahrendorf, el test final sobre la vigencia de las normas es la sanción que se aplica a los infractores. Y para muchas normas relevantes, la sanción, al final, depende del Estado. Cuando hay pérdida de control del Estado (poder central) en territorios conquistados por la guerrilla, como en El Salvador, eso significa el surgimiento de una "área de exclusión" que se propone tornarse en un nuevo Estado; por tanto, no toda "área de exclusión" es indicio de degeneración social. Pero que tal pérdida de capacidad de control del Estado ocurra en áreas de Medellín y de Bogotá o en fabelas de Río de Janeiro (o en barrios de Nueva York) tenemos ahí claros ejemplos de degeneración social.

Las "áreas de exclusión" son un fenómeno mucho más general de lo que se piensa. La corrupción administrativa se volvió un fenómeno de masas. Es conocido el ejemplo de México, donde sin la célebre frase "mordida", o propina, los documentos oficiales no caminan, ni se resuelven los problemas administrativos. Pero eso no es de ninguna manera el único. En muchos países latinoamericanos, los ricos no pagan impuestos. Brasil puede ser visto como un caso en que la evasión acabó por volverse una práctica generalizada: hay quien dice que, en el país, sólo pagan impuestos las viudas, los imbéciles y... los asalariados.

El fenómeno de las "áreas de exclusión" se repite en eso que muchos van llamando la "economía informal" (o "economía subterránea"), y a la cual algunos liberales y neoconservadores latinoamericanos atribuyen poderosas virtudes. En el restablecimiento del espíritu de iniciativa los que se colocan (o fueron colocados) al margen de la ley del Estado, estaría el punto de partida para retomar el desarrollo, para la reconquista de un nuevo dinamismo del mercado y, finalmente, para la consolidación de la democracia.

El ejemplo más interesante de esa argumentación está en el libro del peruano Hernando de Soto, *El otro sendero*.²⁴ No me gustaría que el argumento pareciera un justificativo del estatismo que De Soto interpreta como "mercantilismo". Pero existen claros ejemplos de que el estímulo a la "economía subterránea" no es más que una cortina ideológica para el ejercicio de prácticas que, además de ilegales, tienden a ser ilegítimas y contribuyen a situaciones de anomia. En Brasil, por lo menos, algunos órganos de prensa estimulan tan abiertamente la práctica del encubrimiento que, bajo el pretexto de hacer la crítica de las leyes tributarias, se aproximan a una actitud claramente criminal.²⁵ Una vez más vuelve la pregunta: ¿Cuál es el límite que diferencia los procesos de degeneración social de aquellos del cambio social?

Fenómenos de desorganización social y de degeneración social no ocurren sólo en países atrasados y pueden ser explicados de diversas maneras. Algunos autores vienen llamando la atención hacia ciertos efectos de la aceleración de la transformación tecnológica que conducirían, también en las sociedades modernas, a situaciones semejantes a una "anomia generalizada".

En un ensayo con el interesante título de "La nueva Edad Media", Umberto Eco califica el fenómeno que designa como la "degradación de los grandes sistemas", diciendo que en las grandes corporacio-

24. Hernando de Soto, *Economía subterránea*, op.cit.

25. Existen hasta episodios pintorescos que deben ser recordados: en Sao Paulo, un importante líder empresarial, Mário Amato, actual presidente de la Federación de la Industria (FIESP) pregonó de modo tan evidente la "desobediencia civil" que, por ironía, pasó a ser llamado, por la prensa, el "Bakunin Brasileño". No se trataba, evidentemente, de la desobediencia de los obreros a la ley de huelga, sino de la desobediencia de los empresarios a las leyes fiscales.

nes ya se vive "la descentralización absoluta y la crisis del poder (o de los poderes) central reducido a una ficción".²⁶ Sería típico de la "degradación de los grandes sistemas" un vacío de las funciones del poder (o del centro) y una ruptura del consenso social. Pertenecen a la misma categoría de "gran sistema" con su tendencia a la degeneración, tanto la gran corporación como el Estado y, con mayor razón, el Imperio".²⁷ Eco traza un cuadro impresionante de ese proceso de degeneración, al comentar un ensayo de Furio Colombo que plantea la cuestión tecnológica en el corazón de nuestro asunto. "El avance tecnológico vació las instituciones y el centro de la estructura social" y el poder "se organiza abiertamente fuera del área central y media del cuerpo social, rumbo a una zona libre de los deberes y responsabilidades generales, revelando abierta y repentinamente el carácter accesorio de las instituciones".²⁸ En un razonamiento tan extremo como sugestivo, Colombo habla de una "vietnamiza-

26. Umberto Eco, *Viagem na irrealidade cotidiana*, 3a. ed., Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1983, p. 81.

27. Uno de los inspiradores de estas reflexiones, en Italia, es Roberto Vacca, autor de un curioso librito publicado en 1971 y titulado *Il medioevo prossimo venturo (La degradazione dei grandi sistemi)*, 3a. Ed., Mondadori, 1987. "Una de mis tesis es de que la proliferación de los grandes sistemas hasta conseguir dimensiones críticas, inestables y antieconómicas será seguida de una degradación tan rápida como la expansión precedente y acompañada de eventos catastróficos. Consecuentemente, serán dos las principales características a ser reconocidas como síntomas de la llegada del inicio de la próxima Edad Media: la primera sería una brusca disminución de la población (...), la segunda será, la destrucción de los grandes sistemas y su transformación en un gran número de pequeños subsistemas independientes y autárquicos" (pp. 19-20).

28. Umberto Eco, *Viagem na irrealidade cotidiana*. op. cit. p. 82.

ción de los territorios" (mercenarios, policías internas, etc.) de la sociedad moderna.

En la misma línea, Giuseppe Sacco nos aproxima a la América Latina al surgir, para ciertas sociedades modernas, un "cuadro de guerra civil permanente, dominado por un choque de minorías opuestas y sin centro". En ese cuadro, "las ciudades estarán preparadas cada vez más para que se vuelvan lo que que ya podemos encontrar en algunas localidades latinoamericanas habituadas a la guerrilla, donde la fragmentación del cuerpo social esta bien simbolizada por el portero del predio de apartamentos habitualmente armado de una ametralladora. En esas ciudades los edificios públicos, como los palacios presidenciales, se asemejan a fortalezas que son circundados por bardas o paredes que los protege de los ataques de las bazucas".²⁹

No sé a que ciudades latinoamericanas se refiere el texto citado. Pero con pequeñas diferencias de detalle, no será difícil reconocer, en esta descripción, cualquier gran ciudad latinoamericana. En Sao Paulo, en muchos edificios, el portero no anda armado de ametralladora, pero son muy frecuentes guardas particulares armados de revolver. Eso se observa también en muchas casas particulares de clase alta. En los llamados "condominios cerrados", los portones son guardados por grupos de seguridad, formados por hombres armados de revolver, fusiles y rifles. Es evidente que, por más que crezcan los "condominios cerrados" no pasan de pequeñas islas de clase media en un mar de pobreza y de miseria.

29. Idem. *ibidem*, p. 85.

PÉRDIDA DE LUGAR EN EL MUNDO

Tanto la hipótesis de la "anomia" como la de fragmentación social, al estilo de una "nueva Edad Media", se aplican a aspectos de la realidad latinoamericana. No es necesario señalar que sólo son hipótesis parciales, tímidas aproximaciones al proceso en curso que en gran medida escapan a las actuales posibilidades de análisis. En el mismo sentido, valdría la pena agregar otra hipótesis, más "específicamente latinoamericana". Me refiero a ese sentimiento de *pérdida de lugar en el mundo* que atraviesa hoy tantos análisis sobre América Latina, en particular la América del Sur, propuesto por economistas y estudiosos de las relaciones internacionales. Habiendo dejado de ser, desde los años 30, el complemento de los países "centrales" en un orden económico internacional, en el que cumplía el papel de exportadora de materias primas e importadora de manufactura, y habiendo agotado en los años 60, con mayor o menor éxito en cada país, las perspectivas de un "desarrollo hacia adentro", basado en la sustitución de las importaciones América Latina parece no encontrar lugar en el nuevo orden internacional que se desarrolla a partir de los años 70, con base en la aceleración de la "revolución tecnológica". Después de todas las críticas de los latinoamericanos, a propósito del lugar dependiente que el mundo siempre les reservó, ese sentimiento de "pérdida" de su lugar en el mundo, exige alguna explicación.

Desde mediados de los años 70, la circulación de capitales se da, cada vez más, entre los países del Hemisferio Norte. Más que una coyuntura excepcional, la circulación de capitales, restringida a deter-

minadas áreas, indica la formación de un nuevo mapa de regiones económicas relativamente integradas. El exembajador de Brasil en Washington y exministro de Economía, Marcílio Marques Moreira, analizó, en estudio reciente, el fenómeno de la formación de bloques: primero, los Estados Unidos (incluso Canadá y México); segundo, Europa, en proceso de unificación que se concluirá en 1992; tercero, Japón y los "nuevos países industrializados" de Asia.³⁰ El embajador Rubens Ricupero, exjefe de misión de Brasil en Ginebra cercano a las Naciones Unidas y embajador en Washington, indica algunas de las consecuencias de esa reorganización de los mercados (y del poder) en el mundo: "...la tentación de fragmentar los sistemas en bloques más o menos cerrados hace temer los efectos demoledores que puedan eventualmente tener en 1992 la adopción definitiva del Mercado Común Europeo, así como el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá y el plan de extenderlo a México hasta constituir un área comercial de toda la América del Norte, sin mencionar proyectos más incipientes como el de un posible acuerdo entre Japón y los países neo-industrializados de Asia o un acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y Japón". Considerando que Africa y el Caribe están ligadas a la CEE, Ricupero concluye que los proyectos de bloques "cubren prácticamente todas las grandes regiones del globo, excepto a América del Sur".³¹

El profesor Celso Lafer, exministro de Relaciones Exteriores, constata que "la región como un

30. Marcílio Marques Moreira, "O Brazil no contexto internacional do fim do século xx", *Revista Lua Nova* 18 (São Paulo, ago. 1989).

31. Rubens Ricupero, "O Brazil e o futuro do comércio internacional", en Norman Gall & Werner Loewenberg (Eds.) *Nova Era da Economia Mundial*, São Paulo, Pioneira, 1989, p. 94.

todo, de la década del 50 hacia la década del 80, perdió posiciones en el campo económico. La renta media per capita de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela es hoy un tercio o menos inferior a la de Japón y de los países europeos de renta media, mitad de la de Europa mediterránea, e inferior a la de los NIC asiáticos y de Turquía".³² Todavía en contraste con los años 50 y 60, se asiste en los años 80, según Lafer, a una pérdida del significado político de América Latina como bloque regional de poder, reflejada en la crisis de la Organización de los Estados Americanos, que en la segunda pos-guerra, tuvo gran importancia en la diplomacia multilateral global. Siguiendo algunos de los análisis de Peter Drucker, Lafer examina esos cambios económicos y políticos en el cuadro de las transformaciones tecnológicas que vienen "desgastando las clásicas ventajas comparativas históricas que dieron, bien o mal, a la región, desde la época de la expansión europea en el siglo XVI, un papel económico en el mundo".³³

El desarrollo de la tecnología agrícola y de la biotecnología "disminuirán la importancia estratégica de la exportación e importación de productos primarios", permitiendo la autosuficiencia alimentaria a un número creciente de países. Las nuevas tecnologías también reducen la importancia de la materia prima en la industria, afectando una región de productores de estaño, petróleo, cobre, bauxita, hierro, etc. Se acrecienta la reducción de la importancia de la mano de obra como factor de competitividad internacional, debido a la automatización y a

32. Celso Lafer, "Dilemas da América Latina num mundo em transformação", *Revista Lua Nova* 18 (São Paulo, ago. 1989), p. 34.

33. *Idem*, *ibidem*.

la informática. "En síntesis: el cuadro latinoamericano, en esta década, es realmente un cuadro de crisis de identidad y de estancamiento operacional, (...) ocurrió un efectivo deterioro de las posiciones de los países latinoamericanos en el escenario internacional —un deterioro que afectó la identidad, redujo los márgenes de acción externa y la capacidad interna de la región para modernizarse y desarrollarse"³⁴

Es evidente que los proyectos de bloques, en aquello que se refiere a países de América Latina, son todavía para el futuro, así como las políticas de integración latinoamericana son hasta aquí apenas incipientes o completamente frustradas. En todo caso no se puede pasar por alto las excepciones. Al Sur está la excepción, brillante aunque todavía muy incipiente, de los protocolos de cooperación comercial entre Brasil y Argentina, probablemente la iniciativa más importante de los gobiernos de Sarney y Alfonsín, mirando la integración económica de los dos países.³⁵ Por incipientes que sean, los Protocolos Brasil-Argentina apuntaron caminos que desembocaron en la creación del Proyecto Mercosur, incluyendo también la participación de Paraguay y Uruguay. Como dice Rosenthal, a la vuelta, en los años 80, el "régimen más pluralista y participativo establecía una comunidad de intereses que, ciertamente, facilitaba mucho la comunicación y la confianza mutua entre los gobiernos participantes en los pro-

34. Idem, *ibidem*.

35. Para una descripción de las políticas de integración ver Ricardo Seitenfus, "A cooperação Argentino-Brasileira: significado e perspectivas", *Revista Lua Nova* 18 (São Paulo, ago. 1989). Para un balance de la política de integración Brasil-Argentina, además de Seitenfus, ver también Daniel Chudnovsky & Fernando Porta, "En Torno a la Integración Económica Argentino-Brasileña", *Revista de la CEPAL* 39, Santiago de Chile, diez, 1989.

cesos subregionales de integración". Pero, como bien observa el Secretario Ejecutivo de CEPAL, la verdad es que la integración, en vez de servir, en los años 80, para atenuar "los efectos recesivos provenientes del sector externo (...) se convirtió en una víctima más de la crisis". Como consecuencia de la inestabilidad del cambio, falta de divisas, reducción del nivel de inversiones, el comercio regional cayó de 15.4% de las exportaciones totales de América Latina, en 1980, a un 11.1% en 1985, recuperándose al nivel anterior en los últimos años de la década.³⁶

Las excepciones, que se encuentran en el área de las políticas de integración, no invalidan, por lo menos una constatación general: en un mundo en proceso de reorganización, los países de América Latina se encuentran al margen de todos los bloques existentes. Al norte, la excepción es México. Dice Abraham Lowenthal que la "integración silenciosa de la economía mexicana a la de Estados Unidos avanza con rapidez, sobre todo en la frontera, donde las industrias de montaje, llamadas de "maquila", se expanden dramáticamente en los últimos años, muchas veces con inversión japonesa. A pesar de las tensiones de los últimos años, en ninguna época de la historia del México pos-revolucionario hubo condiciones estructurales más favorables que las de ahora para avances significativos en dirección de la cooperación bilateral con los Estados Unidos".³⁷ Los

36. Gert Rosenthal, "El Desarrollo de América Latina" (...) Op. cit.

37. Abraham Lowenthal, "Os Estados Unidos e a América Latina: Além da era Reagan", *Revista Lua Nova* 18 (São Paulo, ago. 1989). Van en el mismo sentido las observaciones de Peter Drucker, para quien la "integración (México-EUA) ya es en gran parte hecho consumado. Las industrias más eficientes de México y las que pagan los mejores salarios —aquellas a lo largo de la frontera Americana, y otras en el interior pertenecientes a gigantes americanos como la Ford y la IBM— pro-

demás países de América Latina, por lo menos hasta aquí, más allá de que no se integran a otras regiones o bloques, tampoco se integran entre si como una región autónoma. En la política de bloques, tal como se desarrolla hoy, ellos *sobran*, como parte de un Tercer Mundo que es, en todas las clasificaciones, el "resto del mundo", apenas un amontonamiento de países atrasados, estancados y marginados en relación a los centros dinámicos del sistema económico internacional.

Talvez se encuentra ahí la raíz fundamental de todos los problemas actuales de América Latina, cuyos países se desintegran por dentro y por fuera, tanto en su estructura interna como en sus vínculos con el mundo. En los años 80, esos países que ya eran pobres, se volvieron también *marginales*, en relación a los principales circuitos económicos del mundo moderno. Ese dislocamiento también contribuyó para volverlos todavía más pobres. En todo caso, si la América Latina de los años 80 continúa siendo una región periférica, ya no es más una región de "países en desarrollo", como se decía en los años 60, es de países estancados. Y, como sugiere Ricupero, "Para ningún país estará garantizada la sobrevivencia o la participación si no sabe acompañar los cambios" que ocurren en el escenario económico y político internacional.³⁸

Según el Banco Mundial, el total de inversiones en el Perú sufrió una caída del 17% al año entre 1980-85, llegando a afectar las inversiones en la infraestructura del país, en especial en el área de energía. Lo mismo viene ocurriendo en Bolivia y en

ducen principalmente (o interinamente) para el mercado americano". Peter Drucker, *As Novas realidades*, São Paulo, Pioneira, p. 33.

38. Rubens Ricupero, "O Brasil e o futuro do comércio internacional", Op. Cit. p. 107.

Argentina, habiendo las inversiones caído, en el último, 14% al año desde 1980. En el Brasil de las dos últimas décadas, la cuota de inversiones bajó de 25% al 16%, reduciéndose las inversiones cerca de 5.5% al año; en México la caída fue de 9% al año y, en Chile, de 13%. De acuerdo con la CEPAL, comparándose los años de 1980 y de 1987, hubo una variación en la renta *per cápita* del orden de 14.7 para Argentina, 7.3 para Ecuador, 9.1 para México y de 3.8 para Brasil.³⁹

La América Latina de los años 80 se salva por la democratización. En la economía y, en amplia medida, en la sociedad, todo salió al revés (o por fuera) de los modelos considerados normales por la mayoría de los latinoamericanos. Su vínculo más fuerte con el mundo moderno es la deuda externa, el más perverso de los vínculos económicos que los países atrasados pueden tener con la modernidad. Y como señala Alain Touraine, la deuda externa transformó a América Latina, "que era fuertemente importadora de capitales, en región exportadora".⁴⁰ Gert Rosenthal hace la misma consideración y agrega: "...en 1970, 18.8% de la inversión directa que las empresas norteamericanas efectuaron en el exterior, se encontraban en América Latina y en el Caribe; en 1986, esa proporción había disminuido al 13.2%. En contrapartida, de los diecisiete países más endeudados del mundo en desarrollo, doce, se encuentran actualmente en la región". En los años 80, "el deterioro de los términos de intercambio y del servicio de la deuda externa, normalmente acompañado de la disminución de entradas líquidas de capital exter-

39. Norman Gall, "Nova era da economia mundial", en Norman Gall & Werner Loewenberg (Eds.), *Nova era da economia mundial*, Op. cit. pp. 10 ss.

40. Alain Touraine, *Palavra e sangue*, op. cit., p. 457.

no, redujeron de manera considerable la disponibilidad de recursos líquidos susceptibles de destinarse a la inversión. Así, el coeficiente de inversión líquida para la región cayó del 22.7% en 1980 a un 16.5% en 1988." Este fenómeno, según Rosenthal, tiene en una mayoría de países repercusiones adversas, entre las cuales está la "creciente absolescencia de la estructura productiva y un alarmante deterioro de la infraestructura física".⁴¹

El mayor beneficiario de ese proceso perverso que ya fue llamado de "Plan Marshall al revés" son los Estados Unidos, que tienen absorbido los ahorros latinoamericanos y de todo el "tercer mundo". Países cuyo PIB no crece hace ya años se ven obligados a cortar la propia carne para "honrar" los intereses de una deuda cuyo capital ya no tienen como pagar. Es cierto que, desde 1989, algunos países, como Brasil y Argentina, practican una moratoria no declarada. Pero eso no parece haber afectado la política económica que, teniendo en cuenta la deuda, da la espalda al mercado interno y redirecciona la economía de esos países para la exportación.

Son claros los hechos que indican la condición de marginalidad de América Latina en el mundo de hoy, agravada por la revolución tecnológica y por la

41. Ver Gert Rosenthal, "El desarrollo de América Latina (...)", op. cit. Análisis semejante se encuentra en *As Americas em 1989*: "la expansión económica latinoamericana en las décadas del 60 y del 70 fue alimentada por un flujo continuo de capital extranjero. Durante la década del 80, ese flujo sufrió dramática inversión. Entre 1972 y 1981, América Latina recibió un promedio de 10 billones de dólares o más por año en nuevos empréstitos de lo que pagó de impuestos y del principal. En los últimos años, los pagos de la deuda de la región excedieron los nuevos empréstitos en cerca de 25 billones anuales. Esa diferencia de 35 billones anuales, el equivalente a casi 200 billones para una economía del tamaño de la de los Estados Unidos, constituye un intolerable e insustentable drenaje de recursos". (p. 3).

aceleración de los procesos de modernización. Mas los sentimientos de "pérdida" de lugar, en el mundo que acompaña tales hechos, es la mejor indicación de que América Latina todavía no perdió los reflejos que la vinculan a la modernidad. A propósito, sólo excepcionalmente el nacionalismo asumió en la historia latinoamericana un carácter conservador o reaccionario. Con escasas excepciones, las críticas latinoamericanas contra el imperialismo raramente se identificaron con un sentido autárquico regresivo. La mayoría inspiradas por una u otra concepción de modernización, pretendían que los países latinoamericanos llegasen a ser autónomos para que pudiesen ser dinámicos. Como dice Morse, "Ibero América siempre fue vista, aún por sus propios pensadores clásicos, no como autóctona, sino simplemente como obsoleta".⁴² El atraso siempre fue el gran desafío. Es del mismo Morse esta esclarecedora cita de Mariátegui: "Europa me reveló hasta que punto yo pertenecía a un mundo primitivo y caótico y, al mismo tiempo, me impuso y me esclareció el deber de una tarea americana".⁴³ ¿No es verdad que también Haya de la Torre vió en el fenómeno del imperialismo el choque entre la modernidad, representada por Europa y por los Estados Unidos y el atraso de Indo América?

Tomando el tema desde otro punto de vista, el hecho es que la preocupación por el desarrollo y el dinamismo de la economía siempre fue, entre los latinoamericanos, por lo menos tan fuerte como el tema de la Nación y de la autonomía. Y es eso lo que nos permite entender hoy una América Latina estancada y descapitalizada, en la que todos (o casi todos) los segmentos quieren algún capital extran-

42. Richard Morse, *O espelho de Próspero*, op. cit., p. 127.

43. Idem, *ibidem*, p. 105.

jero, por lo menos para desbloquear el crecimiento. En verdad, para los latinoamericanos, peor que la dependencia es el abandono. Y por abandono, se entiende la lamentable condición de "pueblos olvidados" que siempre los horrorizó y hacia la cual parecen caminar actualmente.

LA DEMOCRACIA DEL APARTHEID

Todo eso sugiere que no sólo vivimos una gran y profunda crisis económica y social, sino también una extraordinaria crisis de poder. La impotencia de los gobiernos ante la deuda externa es uno de los signos de la crisis del Estado. Si de los años 30 en adelante, el gran esfuerzo histórico de un número importante de Estados latinoamericanos fue en el sentido de la industrialización, hoy las obligaciones impuestas por la deuda llevan a muchos de ellos a la desindustrialización. Si desde aquella época, el gran empeño histórico de esos Estados fue en el sentido de la integración entre el campo y la ciudad, entre el litoral y la "sierra", entre la industria y la agricultura, etc., hoy se camina en el rumbo de la desintegración. Si, desde los años 30, América Latina caminaba en dirección de la construcción de un Estado nacional, hoy parece que camina para destruirlo.

Bloqueo de perspectivas, "anormalidad generalizada", fragmentación "medieval", estancamiento económico, pérdida de lugar en el mundo, todo eso configura una situación de regresión. Aunque haya siempre que reconocer y reafirmar los progresos de la democratización de la cultura política y de la

democratización institucional, las estructuras de poder de muchos de esos países tal vez estén retrocediendo a lo que Robert Dahl denominó, en el clásico *Poliarchy*, régimen de "oligarquías competitivas". Si existe esta posibilidad, estamos frente a una situación que tanto puede promover una organización institucional democrática como una enorme carga de privatización y de corporativismo, formas de conducta compatibles con la "medievalización" y con la "anormalidad".⁴⁴

Esta hipótesis tiene puntos de coincidencia con un planteamiento reciente de Alain Touraine: "el continente (latinoamericano) es el teatro de un enfrentamiento entre dos regímenes: el primero, aquel que expresa el enorme movimiento de modernización, integración social y acceso a la influencia política que trastorna el continente en el siglo XX (...) y crea una política y una cultura de masas. El otro, aquel que corresponde a un continente dependiente, de industrialización limitada y de exclusión en masa y permanente". Así, prosigue el autor, "el fundamento de la democracia" depende "(...) de la influencia relativa de cada uno de los dos aspectos complementarios y opuestos de la situación latinoamericana".⁴⁵

Claro que "sistemas duales" pueden asumir formas muy diferentes. Africa del Sur, por ejemplo, con su régimen de *apartheid* racial, aparece como un

44. O "Regime de oligarquías competitivas", que Robert Dahl identifica en la Atenas de la Antigüedad y en el Sur de los Estados Unidos (hasta los años 60) combina la participación de algunos y la exclusión de otros: participación de aristócratas y exclusión de esclavos, participación de blancos y exclusión de negros, etc. Para los participantes, se reservan los mecanismos de una poliarquía; para los excluidos, un régimen de coerción y de terror. Cef. Robert Dahl, *Poliarchy* (...), op. cit. pp. 3 ss.

45. Alain Touraine, *Palavra e sangue*, op. cit. p. 512.

caso extremadamente rígido. En América Latina se trata, por cierto, de establecer una tipología capaz de distinguir situaciones tan diferentes como las de países de modernización "más antigua" (Argentina, Uruguay y Chile) de países "recientes" (Brasil y México), de países que pasaron recientemente por situaciones revolucionarias (o pre-revolucionarias) de tipo "tradicional" (Nicaragua y El Salvador) de los países andinos (Colombia, Bolivia y Perú) o todavía, de los países conflictivos (Colombia) entre tantas otras situaciones discernibles en este complejo escenario.

Por tanto deberíamos al menos señalar aquí cómo el actual *apartheid* latinoamericano se diferencia de los dualismos del pasado. Aunque América Latina siempre se ha caracterizado por regímenes de exclusión, los viejos regímenes oligárquicos tenían por lo menos, la pretensión de servir de base a la construcción de Estados nacionales relativamente integrados. Manteníase el "ideal Ibérico" de la "incorporación social" que inspiraba un combate, por medios más autoritarios que democráticos, en el sentido de la construcción de una economía y de un Estado nacional, y de la construcción de una sociedad que, de algún modo, integrase a los "desheredados de la tierra". En el Brasil de las oligarquías antes de los 30, donde el estado de Sao Paulo era la región que representaba tanto el poder como la modernidad, los oligarcas paulistas inventaron la frase: Sao Paulo es la locomotora que arrastra los otros vagones de la federación. Esta imagen de la poderosa oligarquía del café era, con toda su arrogancia, una forma de vincular el atraso a la modernidad, atribuido a este liderazgo. Nuestro régimen de *apartheid*, es precisamente tal pretensión de hegemonía (Gramsci) que ahora se pone en duda.

En el caso de diversos países de América Latina, tal vez se debe hablar de *apartheid social* (más que del racial, aunque éste también existe) o de un proceso de evolución en tal sentido. La raíz de eso debe ser buscada tanto en la crisis económica como en las políticas que el Estado viene contraponiendo a la crisis. Las reacciones de los gobiernos a la crisis dejan claro que, en estos países, también los grupos dominantes modernos son incapaces de asociar sus intereses particulares a los demás intereses, que en conjunto, forman las naciones a las que pertenecen. Parece faltarles una concepción global de nación. Cuando tienen alguna, se limita a una pequeña parte de la nación real. En algunos casos, es la más moderna y la más integrada a los circuitos económicos internacionales, pero en general desligada de los "otros vagones de la federación". Restringen su concepción de Nación a criterios definidos de modo tan estricto por el sistema internacional que, en el límite la idea se vuelve enteramente eximible: los grupos dominantes más modernos ya no se ven como parte de la Nación, y sí como parte del mundo o de un "bloque" internacional. Ejemplo de eso es el capital que emigra para el Norte, descapitalizando de forma dramática la región.

Aunque los aspectos relativos a la exclusión sean los más evidentes, no se puede ignorar el otro lado de la moneda, precisamente el de la democratización. Regímenes "duales" no se sustentan sin una tendencia a la participación. Brasil es uno de los ejemplos del extraordinario crecimiento de la capacidad que tiene la sociedad civil de organizarse y ejercer presión por mayor participación. Se multiplican, desde mediados de los años 60, las asociaciones de trabajadores, rurales y urbanos, las asociaciones de clase media (periodistas, médicos, profesores, etc.) las asociaciones empresariales y patro-

nales, las instituciones culturales, etc. Este crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil también ocurre en países como Chile y México, cuya incorporación al sistema económico internacional ha caminado más rápido que la del Brasil. En esos países, se asiste, impulsada por la crisis, a una recomposición de las relaciones sociales. Aunque un crecimiento tan notable no impide, en el caso del Brasil, que la economía de consumo se limite apenas a un tercio de la población.⁴⁶ En México y en Chile, la situación no es muy diferente.

Este aumento de la capacidad de participación política y de la organización de la sociedad civil significa, como fue señalado, una ampliación de las bases de la democracia. Es, por eso mismo, un impulso hacia la modernización de los países de la región. Pero también significa una intensificación del "corporativismo" con el cual cada sector de la sociedad se "agarra" a sus intereses particulares en detrimento de los intereses generales. En una sociedad en crisis, endeudada y estancada, se difunden conductas del tipo "sálvese quien pueda", cada vez más violentas y exclusivistas. La capacidad que un grupo social demuestra para organizarse y participar coincide con la capacidad de que dispone para defender sus intereses. Y, en muchos casos, se trata literalmente de una cuestión de sobrevivencia.

El desarrollo de la democracia depende, en gran medida, de como se van a combinar estas tendencias contradictorias de crecimiento, sea de las bases de la democracia política, sea del corporativismo social. Si la organización y participación de cada grupo es proporcional a su capacidad de sobrevivencia en la sociedad, entonces se comprende que esta mis-

46. Ver Hélio Jaguaribe (Ed.). *Brasil 200 -para un novo pacto social*, 3a. Ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

ma situación ocurra en el caso de la participación de esta misma sociedad nacional en el sistema internacional. En una economía internacional en reorganización y en las circunstancias creadas por la crisis, tendrán más posibilidades de sobrevivir los países que fueron capaces de organizarse y de participar. Esta ventaja tal vez venga a ser la garantía de la democracia.

DEMOCRACIA, DESARROLLO E INTEGRACIÓN

De la época actual puede decirse lo mismo que Norbert Wiener dice de la máquina (y del universo): "Estamos inmersos en una vida en que el mundo como un todo, obedece a la segunda ley de la termodinámica: la confusión aumenta y el orden disminuye". Suponiendo que así sea, la pregunta es: ¿Qué hacer? En la cibernética, término que también ya fue usado para "gobierno" y para "ciencia política". Wiener dice que "gracias a su capacidad de tomar decisiones, (la máquina) puede producir, a la vuelta, una zona de organización en un mundo cuya tendencia general es a deteriorarse".⁴⁷ Trasladado a la sociedad, este razonamiento conduce a lo siguiente: el caos se combate tomando decisiones, creando organizaciones, creando instituciones. Combatir la anomia es crear un nuevo orden legítimo, un nuevo consenso.

Así como reanimamos en el pasado reciente a los países que emprendieron una lucha de resistencia contra los regímenes autoritarios, por los principios de la democracia en general, al luchar hoy contra

47. Norbert Wiener, *Sociedade e cibernética*, Rio de Janeiro, Cultrix, 1985, p. 39.

una crisis que nos lleva hasta el límite del caos y de la anormalidad, estamos reviviendo los orígenes de la sociedad en general. Prefiero creer que se inicia una nueva etapa del desarrollo del Estado Nacional, tan importante como la del siglo de la independencia, en el cual nuestros Estados recibirán su primera configuración. Pero, si estamos en una nueva etapa de un proceso "evolutivo", ella no se presenta como tal, y sí como el caos que denuncia el fin de un mundo históricamente fracasado. Ante este caos, los investigadores se sienten como los primeros estudiosos del Estado moderno, delineando los principios de eso que iría a ser la política moderna, a fin de que los hombres pudiesen superar la inseguridad propia del "estado natural". Del mismo modo, podríamos decir (sería éste ciertamente el punto de vista de Marx) que la crisis actual de América Latina debe ser entendida como una etapa del desarrollo de la sociedad capitalista en esta parte del mundo. Punto de vista probablemente correcto que, sin embargo, no elimina el hecho de que en muchos países, la crisis es tan grave que cuestionan la propia existencia de las sociedades, por lo menos en cuanto a sociedades nacionales. No es por casualidad que la construcción de la democracia política, esto es, del conjunto de instituciones por medio de las cuales se llega a decisiones legítimas, válidas para toda una comunidad, es vista por muchos como un camino para reconstrucción no solo del Estado sino también de las sociedades nacionales. O, conforme el caso, para la construcción de *nuevas* sociedades nacionales.

En esa perspectiva, las relaciones entre democracia y modernidad, o entre la consolidación de la democracia y la integración de América Latina en el mundo moderno, asumen un carácter decisivo. Es necesario decir que las diferentes acepciones

del concepto de integración no chocan, necesariamente, unas con otras. Por el contrario, pueden reforzar recíprocamente la integración social, esto es, la superación de la división entre "integrados" y "excluidos", la integración regional (o subregional) procurando superar obsoletas divisiones entre Estados nacionales y creando condiciones para una cooperación económica de escala más amplia; y por fin, la integración internacional de América Latina a las corrientes dinámicas del mundo moderno.

Más importante es señalar que, como la modernidad no está asegurada para ninguno de esos países, la democracia no es, evidentemente, la única posibilidad de esta época de crisis. Así como el estancamiento económico empuja en muchas partes de América Latina la disgregación y la degeneración, existen también posibilidades de regresión al autoritarismo y aún hasta a otras todavía peores. Pero, aunque se tenga que reconocer como ingenuidad la creencia de que la democracia está asegurada por alguna ley ineluctable de la historia y que, más allá de eso, tal vez existan otros caminos para colocar a América Latina en el camino del desarrollo económico, no se puede negar que la democracia es el único camino para la modernidad.

Todo eso puede parecer, y efectivamente es, muy general. Pero es preciso comenzar por ahí el discurso sobre las relaciones entre democracia y modernidad en el cuadro de la crisis actual. La América Latina equivocada es aquella dividida, compartimentada en Estados nacionales que se vienen mostrando obsoletos en muchos aspectos. Es la América Latina dual y excluyente, marginada en relación a sí misma y en relación al mundo moderno.

En tanto, creo que hay lugar para la esperanza. Aquello que la historia de América Latina tiene de "evolutivo y fáustico" es mucho más fuerte que sus

tendencias entrópicas. Existe una radical diferencia en las actitudes ante la modernidad de los latinoamericanos y de aquellos que se agarran al pasado como a algo sagrado. En este sentido, hay una página ejemplar de Giuseppe Tomasi de Lampedusa, en *Il Gattopardo*: conversando con un funcionario del Norte —el piemontés Aimone Chevalley di Monterzuolo, que le hablaba de la necesidad de modernizar Sicilia— el viejo príncipe Fabrizio Salina, representante de las tradiciones del Sur, le dice que Sicilia ya fue invadida innumerables veces a lo largo de 2 mil años y que ninguno consiguió cambiarla. "¿Y sabe por qué? pregunta el príncipe y el mismo responde: porque los sicilianos no quieren mejorar". "Los sicilianos no desean nunca mejorar por la simple razón de que consideran que son perfectos. Su vanidad es más fuerte que su miseria. Cualquiera intromisión, si es de extranjeros por su origen, si es de sicilianos por su independencia de espíritu, trastorna su delirio de perfección consumada, se arriesga a perturbarles la complacida espera de la nada. Atropellados por una docena de pueblos diferentes, ellos creen tener un pasado imperial que les da derecho a suntuosos funerales. Juzga realmente, Chevalley, "¿qué es lo primero al querer introducir a Sicilia en el flujo de la historia universal?"

En América Latina, felizmente, no existen muchas personas con la convicción que el príncipe Fabrizio atribuía a sus coterráneos. La mayoría de los latinoamericanos quieren formar parte de una civilización democrática y moderna. Por eso, no les duele saber que, de algún modo, América Latina está "equivocada", pues saben que ella debe cambiar.

DEMOCRACIA POLÍTICA Y DESARROLLO ECONÓMICO*

En la perspectiva de la década que se inicia, las relaciones entre democracia política y crisis económica asumen el carácter de una contradicción. Las políticas en las cuales América Latina se apoyó en los cuatro últimos decenios, y que dependían de una creciente intervención del Estado en la economía, ya no encuentran condiciones de vigencia eficaz. Por otro lado, los sacrificios impuestos por la continuación de la crisis entran en colisión con las perspectivas de una democracia estable. Algo semejante puede ser dicho de las políticas neoliberales propuestas como solución para la crisis. Tal contradicción puede ser así resumida: la democracia política crece, pero se encuentran cerrados los caminos de solución de la crisis económica que pasan por el crecimiento de la igualdad social. Sin saber cómo

* Este texto es una versión modificada del que preparé para el First International Meeting of No-Governmental Organizations and the United Nations System Agencies, reunido los días 6-9 de agosto de 1991, en Rio de Janeiro, Brasil, bajo la coordinación del IBASE.

superar esa contradicción, el Estado vive en América Latina, tal vez la más grave crisis de su historia.

Este texto parte de las hipótesis que caracterizan tendencias más o menos visibles en cada país de la región. Hay, primero, una crisis de gobernabilidad que hecha raíces en los desequilibrios del sistema político, o sea, del conjunto de instituciones (partidos, Parlamento, líderes, etc.) que definen las condiciones de gobernabilidad de un país. Segundo, la creciente absolescencia económica del Estado: las instituciones que definen el territorio económico nacional fueron drásticamente afectadas por la transnacionalización de la economía. Tercero, la crisis del Estado-Nación como forma política: el Estado se ha revelado incapaz, en la mayoría de los países latinoamericanos, de controlar algunas de sus funciones clásicas, tanto en la economía (por ejemplo, las relativas a la moneda) como en las áreas, también consideradas clásicas, de la seguridad de los individuos y de la cohesión social. Cuarto, la revisión del mapa político y económico: esta revisión, apenas iniciada, camina en la ruta de la integración económica y política de los países latinoamericanos entre sí (o más modestamente, de la integración de algunos de ellos entre sí). Y también, para el establecimiento de un nuevo modelo de integración de esos países al nuevo orden económico (y político) internacional.

CRECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA

En la entrada de los años 90, se asiste en América Latina, a un escenario democrático semejante al

de los inicios de los años 60, cuando también hubo elecciones libres en todos los países, con excepción de Paraguay y de Cuba que, entonces, apenas iniciaba su revolución. Tiempo después, a partir de mediados de los años 60, vino la ola de autoritarismo que alcanzó, en algunos países, cerca de veinte años de duración. Hoy, el avance de la democracia política es evidente para todos aquellos que recuerdan las muchas dictaduras que mancharon el mapa de nuestra región en los 70 y 80.¹ Las elecciones volvieron a ser la principal vía para la formación de los gobiernos.

Ya se observó que las elecciones siempre valen como pasos en el camino hacia la democracia política: por más precarias que sean, siempre funcionan como un medio de influencia popular y, por tanto, de construcción (o consolidación) de la democracia política. La decisión por el voto se viene imponiendo igualmente en situaciones extremas en las cuales, en otras épocas, el mecanismo electoral parecería como menos probable. Ocurrieron, por ejemplo, elecciones en Colombia, a pesar de la violencia y del narcotráfico; en el Perú, a pesar de las violentas acciones terroristas de Sendero Luminoso; en El Salvador, a pesar de la guerra civil; en Guatemala, no obstante las frecuentes violaciones a los derechos humanos; y en Haití, no obstante la extrema miseria en que vive la mayoría de la población. Es cierto que hubo también regresiones, en Haití y en

1. Para análisis de las transiciones del período, me apoyo, en general, en Guillermo O'Donnell & Philippe Schmitter, *Transitions from authoritarian rule*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986, y Larry Diamond, Juan Linz & Seymour Martin Lipset, *Politics in developing countries - Comparing experiences with democracy*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publisher, 1990.

Perú, pero todavía prevalece la onda democrática en la región como un todo.

En los años 80, surgieron signos de cambios que van más allá de una preferencia por la vía electoral. En verdad, la cultura política de América Latina, tradicionalmente apegada a criterios autoritarios, pasó a expresar una adhesión a los valores democráticos.² Igual en las circunstancias más críticas, tal adhesión se confirmó, varias veces con sorprendente pujanza. Además de la participación por medio del voto, aumentó también la participación política individual por medio de movilizaciones de masas que, aunque vinculadas al fenómeno electoral, van mucho más allá de él. Brasil ofrece un ejemplo de eso: habiendo permanecido sin elecciones directas para la Presidencia de la República durante 29 años, el país asistió en 1989, a un extraordinario crecimiento de la participación política individual. Las elecciones de 1960 contaron con cerca de 16 millones de electores inscritos; las de 1982 con cerca de 60 millones; y las de 1989 con cerca de 80 millones de electores. O sea, hubo un dramático cambio en la escala de movilización, que va de menos de un cuarto de población en 1960, hacia más de la mitad en 1989 (cuando terminaron las restricciones al voto de los analfabetos y se permitió la inscripción de electores a partir de los dieciséis años de edad).

En otros países de la región, no se trata de crecimiento de movilización individual, sino de una desarticulación tan extraordinaria de la presión popular que hay una redefinición (o recomposición) de

2. El tema de la cultura política se viene imponiendo por diferentes ángulos. Ver, por ejemplo, Francisco Weffort, *Por que democracia?*, São Paulo, Brasiliense, 1984. Más reciente, y también sobre Brasil, es el artículo de José Alvaro Moisés, "Eleições, participação e cultura política", *Revista Lua Nova* 22 (São Paulo, diez, 1990).

arreglos políticos consolidados hace décadas. Son ejemplo de eso las elecciones presidenciales mexicanas de 1988, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI), después de cincuenta años dominando el escenario político, se vio obligado a ceder espacios significativos. Cualquiera que sean las discusiones al respecto de la sinceridad de los procedimientos adoptados, el hecho es que el PRI tuvo que reconocer, en aquellas elecciones, por lo menos el 17% de la representación obtenida por el Partido Acción Nacional (PAN) y el 31% del "cardenismo", movimiento liderado por Cuahutemoc Cárdenas, del Frente Democrático Nacional (FDN), después agrupado en torno del Partido de la Revolución Democrática (PRD). En las elecciones parlamentarias de agosto de 1991, el PRI había alcanzado 63%, el PAN 18% y el PRD 10% de los votos para la Cámara Federal.³ ¿Deberíamos considerar estos números como vuelta al modelo tradicional del PRI como partido dominante que, apoyado en un sólido esquema autoritario, "administraba" las elecciones, alcanzando victorias "apabullantes" que inviabilizaban la existencia de auténticos partidos de oposición? Esta interpretación no debe, por tanto, oscurecer otra posibilidad: la de que la crisis institucional que se manifestó en 1988 venga a encontrar otras formas de manifestación. Estaríamos, así, asistiendo a un capítulo en un proceso de fortalecimiento de la presencia popular en la política mexicana que, aunque lentamente, impulsa una redefinición del sistema partidario. Tomándose una u otra hipótesis, el crecimiento de la democracia debe ser considerado un fenómeno central aún en el caso de México.

3. New York Times, 22 y 25- 8- 1991.

En países como Argentina, Uruguay y Chile, este proceso de redefinición (o recomposición) aparece de modo más nítido. En la Argentina de 1983, la victoria de Alfonsín desencadenó un importante proceso de reagrupamiento partidario. Tanto la victoria del radicalismo como la derrota del peronismo fueron hechos inesperados que tomaron un sentido positivo para la redefinición de los partidos. Aunque viniendo de una tradición de "movimiento histórico" (o sea, de un movimiento político que, diferente de un partido político, se ve a sí mismo con la misión de ofrecer nueva identidad a la propia nación), el partido peronista reaccionó a la derrota de 1983 con los reflejos típicos de aquellos que se preparan para la alternativa del poder. (A título de ejemplo, las "primarias" peronistas, en las cuales Carlos Menem fue escogido para candidato a la Presidencia, en las elecciones de 1988, movilizaron más de un millón de personas). El desempeño de peronistas y radicales en 1983 y 1988 constituye un índice auspicioso de un proceso de consolidación no de éste o de aquel partido, sino de un verdadero sistema partidario en Argentina.

En Uruguay, el sistema partidario, dividido entre los tradicionales *blancos y colorados*, es tradicional en la política de aquel país. Pero se renovó después de la dictadura, con el fortalecimiento de un tercer partido, el *Frente Amplio*. En Chile, uno de los raros países de la región que tiene, entre otras tradiciones democráticas, la de un sistema partidario ya muy consolidado, los partidos reaparecieron, después de la interrupción provocada por el régimen militar, como piezas fundamentales en la reconquista de la democracia.

También surgieron en varios países nuevas formas de participación política, fuera de los marcos institucionales, que presionan al Estado en el senti-

do de la ampliación de la democracia. Se trata de una nueva onda de emergencia de masas en la política, próxima de ese otro fenómeno latinoamericano actual que es el crecimiento de los movimientos sociales, en especial los de raíz popular. En Perú, esta presión popular que, en ciertos casos, va más allá del sistema institucional vigente, fue llamada de "desborde popular" (Matos Mar). En Brasil, el aumento de la organización de los trabajadores en general es uno de los fenómenos más notables del período iniciado en los años 70. En el campo, el número de sindicatos creció de 785, en 1964, a 2856 en 1986, agrupando cerca de 10 millones de sindicalizados.⁴ No menos impresionante es la reorganización de los sindicatos urbanos, en el curso de mediados de los años 70, lo que llevó a la formación de la Central Unica de Trabajadores (CUT), de la Confederación General de Trabajadores (CGT) y de Fuerza Sindical. Además de los trabajadores, la capacidad de organización corporativa se expandió en los últimos años por toda la sociedad. Aunque todavía en niveles inferiores a los de otras sociedades latinoamericanas, el crecimiento de la capacidad de organización civil en Brasil obtuvo el nivel más elevado de toda su historia.

LA PROFUNDIZACION DE LA CRISIS ECONOMICO SOCIAL

Tan sorprendente como el crecimiento de la democracia política es la profundización de una crisis

4. Alan Biorn Maybury-Lewis, "The politics of the possible", tesis de doctorado, Columbia University, 1991, p.7.

económica que parece resistir a todas las formas disponibles de tratamiento.

El siguiente cuadro muestra la variación del Producto Interno Bruto (PIB) por habitante en el período de 1981 a 1989, en algunos países latinoamericanos. El índice fue negativo tanto para el conjunto de América Latina (-8.3) como para los países considerados aisladamente. Las excepciones son Chile, Colombia y República Dominicana.

Cuadro 1

**CRECIMIENTO DEL PIB POR HABITANTE
1981-1989**

América Latina	-8.3 *	Chile	+9.6
Bolivia	-26.6	Haití	-18.6
Ecuador	-1.1	Honduras	-12.0
México	-9.2	Nicaragua	-33.1
Perú	-24.7	Panamá	-17.2
Venezuela	-24.9	Paraguay	-0.0
Argentina	-23.5	Rep. Dominicana	+2.0
Brasil	-0.4	Uruguay	-7.2
Colombia	+13.9	Guatemala	-18.2
Costa Rica	-6.1	El Salvador	-17.4

* El índice general, elaborado por la CEPAL, incluye todos los países latinoamericanos, no solo los aquí registrados. No considera los datos de Cuba porque el concepto de producto social es diferente de los demás.

Si las políticas inspiradas en el antiguo recetario estatista se agotaron, las alternativas neoliberales solo tuvieron éxito en casos excepcionales. En Bolivia, en 1985, el gobierno de izquierda de la Unión Democrática Popular, de Siles Zuazo, dejó al país con una espantosa hiperinflación y con un notable déficit público. La recaudación cubría apenas 5% de los gastos del gobierno. Paz Estenssoro, electo en

aquel año dio inicio a lo que los bolivianos llamaron "revolución conservadora". Siguiendo el más estricto modelo neoliberal, y con alguna ayuda externa, el Estado dejó de intervenir en la economía, privatizó o extinguió empresas públicas y aplicó una rígida política de control de gastos públicos. En dos años, la inflación se redujo del 10% o 12% al año. Pero, en el mismo período, el desempleo aumentó al 24% de la población.⁵ Y hasta hoy no se tienen noticias de que Bolivia haya salido del estancamiento. Es cierto que algunos hablan de éxito de las políticas neoliberales en Bolivia. ¿Pero, en ese caso, cuál es el sentido de la palabra éxito?

Asistimos, en América Latina, no sólo al ocaso del Estado intervencionista y del modelo económico basado en la sustitución de importaciones, como también a la impotencia de las políticas de estabilización y a enormes dificultades en la ruta que debería llevar a la reducción de la presencia del Estado en la economía. El Perú después de Alan García se asemeja a Bolivia después de Siles Zuazo. El empobrecimiento de aquel país se reflejó, a fines de los años 80, en datos espantosos: la inflación que alcanzó cerca de 2500% al año, la enorme caída del PIB, en 24.75 en el período de 1981 a 1989; y el subempleo, que fue en 1989, en Lima, donde vive un tercio de la población del país, cerca del 60% de la fuerza de trabajo.⁶ Hasta por el hecho de que las hojas de coca se volvieron su mayor artículo de exportación, el Perú de 1989 podría ser considerado en situación semejante a la de Bolivia de 1985. Por otro

5. Las informaciones sobre Bolivia son tomadas de una exposición de Jorge Lazarte en el seminario "Nuevos modelos de desarrollo, crisis económica y políticas de ajuste", realizado en CEDEC, en setiembre de 1989, en colaboración con el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

6. Time, 27/6/1990.

lado, el Presidente Fujimori, electo ese año, se apartó de algunas de sus promesas de campaña electoral para adoptar propuestas al estilo de aquellas ya adoptadas por Paz Estenssoro. ¿Se puede esperar que Fujimori vaya a tener éxito? El golpe de 1992 parece indicar no la salida de la crisis, sino su profundización.

En las actuales circunstancias de crisis fiscal del Estado, deuda externa, etc. se agotan los modelos de desarrollo apoyados en una creciente intervención del Estado en la economía. A los fracasos de Siles Zuazo y de Alan García, se junta el ejemplo mucho más impresionante de México, probablemente uno de los casos de mayor éxito de intervención estatal hasta el gobierno de Echeverría. Beneficiándose, en su frontera norte, del amplio proceso de integración económica con los Estados Unidos, México ofrece, sin embargo, ejemplo de los problemas enfrentados por las variantes de "cura" disponibles para la crisis.

Desde el inicio de los años 80, el Estado mexicano viene haciendo una persistente tentativa neoliberal, primero con el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-88) y después, con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Esa política incluye privatizaciones, extinción de empresas estatales, retirada de la intervención estatal del área de los salarios y de los precios mínimos para la agricultura y de la tasa de impuestos; reducción de los gastos públicos, inclusive para la salud y educación; apertura al capital extranjero. De 1982 a 1989, la inflación cayó del 52% al 20% y la renta per capita disminuyó cerca del 22%. En el mismo período, el salario real fue reducido en cerca de 50% y la participación de los salarios en la renta nacional cayó de 46%, en 1976, al 23% en 1989.⁷ Considerado un caso más de fracaso

7. Información de la socióloga mexicana Rosa Garavito, en el

de las políticas neoliberales hasta la toma de posesión del Presidente Salinas de Gortari, las evaluaciones vienen cambiando desde entonces, admitiendo muchos observadores que México pasa a estar considerado como un caso de éxito. Existen indicaciones de retorno del capital expatriado estimado en cerca de 80 billones de dólares, y de recuperación del crecimiento. Nadie niega que el costo social para llegar a este punto fue extremadamente elevado.

Se consagró en la literatura económica y política la expresión "década perdida" para designar la crisis de los años 80 en América Latina. Y según las críticas habidas a las impresiones contenidas en una expresión tan sumaria, crece el temor de que los años 90 vengan a ser otra "década perdida". Es verdad que después de las políticas neoliberales del Ministro Domingo Cavallo, Argentina viene siendo presentada, al lado de México, como un caso de éxito. De nuevo, sin embargo, vale la pregunta hecha a propósito de Bolivia: ¿Qué significa éxito cuando el costo social es tan alto?

Según informaciones de la Unión Industrial Argentina (UIA), entre enero de 1989 y enero de 1990, la producción de la industria de alimentos cayó 50%; la de bienes de capital, 85%. A través de declaraciones del Secretario de Trabajo Rodolfo Díaz, sabemos que había 910 mil desempleados y 3.6 millones de subempleados, o sea, 36.8 % de la población económicamente activa (12.5 millones de los 32.7 millones de argentinos).⁸ Si se juntan esos datos de los últimos años a las informaciones que vienen de hace más tiempo, sobre fuga de capitales y el escenario de un prolongado estancamiento esta montado. Fue

mismo seminario mencionado en la nota 6.

8. Folha de São Paulo, 6/2/1990.

sobre esa base que se construyó el éxito de Cavallo en la estabilización financiera del país.

Al agotamiento del tradicional intervencionismo y las dificultades de las políticas neoliberales, se suman los repetidos fracasos de los choques heterodoxos. Un estudio reciente compara los ejemplos de Alfonsín (Plano Austral, 1985), Sarney (Plano Cruzado, 1986), García (Plano Inti, 1987). Todos se volvieron contra la inflación inicial, congelaron precios, tendieron a la desindexación, crearon una nueva moneda y desvalorizaron la tasa de cambio. Los resultados inmediatos fueron el descenso de la inflación, restablecimiento del crecimiento económico, mejoría de los pagos de la deuda externa. Pero fueron resultados de corto plazo: a mediados de 1987, en los tres países la inflación había recobrado fuerza y la recesión estaba de vuelta.⁹

Son muchos los indicios de que hay una crisis de las políticas económicas en América Latina. Y el desafío que ella presenta a los gobiernos de la región es bastante mayor que el de saber si la política económica adecuada deberá ser ésta o aquella. En algunos países, es visible el crecimiento de la desigualdad social y de la violencia, apareciendo procesos de evidente *degeneración social y política*. En el Perú, por ejemplo, en los dieciocho meses anteriores a las elecciones presidenciales que llevaron a Alberto Fujimori a la Presidencia, se registraron cerca de 5 mil muertos por motivos políticos. En Colombia, hasta el inicio del actual gobierno de Gaviria, eran

9. David Ruccio, "When failure becomes success: class and the debate over stabilization and adjustment" (abr. 1989), Helen Kellogg Institute, Notre Dame University. El argumento de Ruccio sugiere que, si fijáramos el análisis conforme una perspectiva de clase, los supuestos "fracasos" de las políticas de estabilización y de ajuste deben ser considerados, en verdad, "éxitos", esto es, éxitos de los conservadores.

cometidos diariamente 56 asesinatos y 6 secuestros, la mayor parte crímenes de naturaleza política. De 1985 a 1990, más de mil militantes de la Unión Patriótica (1990), fueron asesinados. En el año de las elecciones presidenciales (1990), fueron muertos 73 militantes de la UP y tres candidatos a la Presidencia de la República. Y se sabe que propietarios de la tierra vinculados al narcotráfico mantienen ejércitos privados. En Brasil, donde también comienza a aumentar la violencia que acompaña la redefinición de las rutas del narcotráfico, el crecimiento de la criminalidad urbana indica la existencia de procesos de degeneración social en regiones importantes del país. El ejemplo más evidente es la llamada "industria de los secuestros" que viene actuando, en los últimos años, en la ciudad de Río de Janeiro, evidenciando una extraña alianza entre marginalidad social, crimen organizado y política regional.¹⁰

LA CRISIS DE GOBERNABILIDAD

En un escenario así, más que debatir la incertidumbre de la política económica, es necesario descubrir la naturaleza de la crisis del Estado y de los factores que impiden sanear la situación económica. En América Latina, el Estado pasa por más de una crisis. La más evidente es la de *governabilidad*. Sus efectos desastrosos sólo no son más visibles en virtud de la difusión de la democracia política.

10. Desarrollé este tema de los riesgos de "degeneración social" en "A América errada", *Revista Lua Nova* 21 (São Paulo, out. 1990), reproducido en este libro.

La primera señal de la crisis de gobernabilidad está en el *fracaso de los gobiernos de transición* en sus tentativas de asegurar la continuidad de su política. Me refiero a aquellos países que vivieron, en las últimas décadas, experiencias dictatoriales. Tal vez Chile, en un contexto económico en general considerado favorable y contando con la experiencia política del país más organizado y de mayor tradición democrática de la región, constituye una brillante excepción, ya que las fuerzas políticas que hicieron la transición aseguran su continuidad en el poder, después de la salida de Patricio Aylwin. Pero la regla es que los partidos y fuerzas de la transición fracasasen en el momento decisivo de la sucesión. En ello están incluidos casos tan diferentes como los de José Sarney, Raúl Alfonsín, Julio M. Sanguinetti y Daniel Ortega.

El mérito mayor de los gobiernos de transición es el de haber dirigido sus países, con mayor o menor eficacia, en la ruta de la democracia. Independientemente de sus diferencias ideológicas, sus mayores éxitos están en el capítulo indiscutiblemente importante de la construcción institucional de la democracia. A pesar de eso, es difícil exagerar más su fracaso al no asegurar la continuidad de sus políticas. Se puede sospechar que sus derrotas en los momentos de sucesión tienen menos que ver con la virtuosa alterabilidad de los partidos en las democracias consolidadas que con una especie de alternabilidad viciosa impuesta por la crisis económica. Una crisis económica derrota cualquier gobierno, sea cual sea su fuerza política.

La segunda señal de la crisis de gobernabilidad está en *las dificultades de los partidos* para el cumplimiento de sus funciones gubernamentales. Aún en países que experimentaron un auspicioso proceso de consolidación partidaria, como Argentina y Uru-

guay, parecen existir fuertes límites al desarrollo del sistema de partidos. Muchos observadores anotan que en estos países, los partidos son capaces de organizar elecciones, o sea, capaces de elegir gobiernos. En eso habría, por lo menos en el caso argentino, un considerable progreso en relación a la etapa histórica anterior. Pero los mismos observadores anotan, que los partidos no son, ni en Argentina ni en Uruguay, capaces de organizar gobiernos. Eso quiere decir que no son capaces de gobernar.

Es evidente que las dos funciones —elegir gobiernos y organizar gobiernos— no se confunden. En los países de democracia consolidada, ellas están interrelacionadas en general de modo eficaz, por medio de los mecanismos del sistema parlamentario (la gran excepción a esta regla son los Estados Unidos, donde es fuerte el presidencialismo). En América Latina, al contrario, la tendencia predominante es a la separación, esto es, la de partidos que apenas eligen gobiernos pero no gobiernan. Y por ello, tienden a conductas electorales irresponsables, de quienes no se consideran responsables frente a los gobiernos que ayudaron a elegir. Existen también casos, como en el Brasil y en el Perú después de las elecciones de 1989, donde los partidos al tiempo que eligen gobiernos, se acostumbran a ser doblemente irresponsables. Hay algo de esa irresponsabilidad cuando diputados electos por un partido se oponen a gobernadores (o presidentes) del mismo partido; cuando candidatos a funciones ejecutivas, electos con un determinado programa, acaban gobernando con el programa del adversario; cuando los políticos tienen un discurso para las elecciones y otro para el ejercicio del gobierno. De nuevo Chile es la excepción, pues allí los partidos cumplen ampliamente las dos funciones, la de elegir y la de organizar gobier-

nos, obligándose a una razonable coherencia entre ambas.

Una tercera señal de la crisis de gobernabilidad está en la notable pérdida de prestigio de la actividad política que se observa en algunos países, aún a través de los procesos electorales. Una de las razones por las que los partidos en Brasil y en Perú no fueron capaces de elegir gobiernos está en una generalizada y peligrosa pérdida de prestigio de los políticos y de la actividad política. Por lo menos en las elecciones presidenciales de 1989, los partidos fueron relegados a un lugar secundario, y el electorado fue a buscar nombres que le parecían desvinculados de los partidos, o también desvinculados de cualquier actividad política. En Brasil, los dos partidos de transición, hasta hoy los partidos mayoritarios del país, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) y el Partido del Frente Liberal (PFL), sufrieron derrotas amargas. Sus candidatos a la Presidencia conquistaron un ínfimo porcentaje de alrededor del 2% de los votos. Es verdad que en las elecciones siguientes, en 1990, destinadas a la renovación del Congreso y de los gobiernos estatales, ambos partidos de transición recuperaron posiciones dominantes en el escenario político. Pero en la elección presidencial de 1989, decisiva para la formación del gobierno nacional, sus candidatos prácticamente "desaparecieron". y con ellos desapareció el "centro" de la política brasileña, emergiendo por las orillas como candidatos preferenciales (esto es, de segundo turno), dos liderazgos nuevos, el de Collor y el de Lula.¹¹

11. Collor no tenía partido y creó uno para participar. En cuanto a Lula, que alcanzó 16% en el primer turno y 47% en el segundo, el Partido de los Trabajadores (PT) contaba hasta el momento de las elecciones presidenciales con una representación parlamentaria de apenas 3%. Pasó al 7% en las

La incapacidad de los partidos para formar gobiernos, asociada a la desmoralización de los políticos, es una de las raíces de la crisis institucional brasileña. El actual gobierno se eligió contra los partidos mayoritarios y, de cierto modo, contra los sectores más significativos de las élites políticas. De este modo, es muy probable que llegue al fin de su mandato (1994) sin apoyo sólido en el Congreso.¹² La tensión entre Presidente y Congreso no es fenómeno nuevo en la historia del país, pues alcanzó puntos extremos en los primeros dos años de gobierno. En tales circunstancias, el gobierno queda paralizado o se deja llevar por la tentación de *gobernar por decreto*, como se hacía en el período de la dictadura.

En Perú, con más tradición partidaria que en el Brasil, el escenario político de desmoralización del sistema partidario y de los políticos en general es aún más grave. En las elecciones de 1989, los dos candidatos que disputaron el segundo turno, Alberto Fujimori y Mario Vargas Llosa, vinieron de fuera de la política (aunque Fujimori ya hubiese ejercido, como técnico, una función de gobierno). Ninguno de ellos pertenecía a un partido lo que fue bastante enfatizado durante la campaña. Después de aceptados por sectores importantes de la opinión pública, ambos se impusieron a los partidos. Ejemplo de eso fueron las repetidas amenazas de renuncia de Vargas Llosa, que siempre resultaron en una sumisión

elecciones siguientes.

12. El gobierno Collor estableció, en mayo de 1992, un entendimiento con el PFL con el objetivo de resolver su problema de sustentación parlamentaria. Las dificultades del gobierno en esta área se volvieron mucho mayores, después de eso, en junio, con la apertura de la Comisión Parlamentaria de Investigación para averiguar casos de corrupción gubernamental.

mayor de los partidos que lo apoyaban. Electo presidente, Fujimori imprimió un brusco cambio a su proyecto político. No sólo recogió las propuestas económicas de Vargas Llosa sino que incorporó a su equipo, colaboradores directos del adversario.

Tales casos ilustran un fenómeno de alcance más general. La crisis de gobernabilidad —evidente en la derrota de los gobiernos de transición, en la crisis de los partidos y en la desmoralización de los políticos— es mucho más grave de lo que se piensa, cuestionando el propio sistema democrático. Es así como las políticas económicas más conocidas se revelaron sucesivamente ineficaces contra la crisis económica y ésta derrotó a los gobiernos y los partidos.

Se crea así, en América Latina, una alternabilidad perversa, determinada por una crisis económica que mina el terreno donde supuestamente debería consolidarse la democracia política. Comienza a afirmarse la imagen de que las sociedades latinoamericanas son ingobernables. Y surge la pregunta inevitable: ¿las democracias son viables en sociedades ingobernables?

Es evidente que la gobernabilidad, así como su opuesto, no sólo es un atributo de las sociedades en cuanto tales. Gobernabilidad e ingobernabilidad son, en principio, atributos del sistema político. Una sociedad puede sobrevivir al hecho de que su sistema político se revele, por largos períodos, incapaz de gobernarla. Aquellos que decían, por ejemplo, que "no es imposible gobernar Italia, simplemente es inútil hacerlo", estaban también sugiriendo que Italia podría muy bien sobrevivir a su propio desgobierno. ¿Sería este el caso en América Latina? No creo. Aquí, la crisis de gobernabilidad remite directamente a la pregunta sobre la eficacia de la democracia política para enfrentar problemas sociales y económicos extremadamente graves. Tan

graves que, en ciertos casos, amenazan la sobrevivencia de la propia sociedad nacional.

OBSOLECENCIA ECONÓMICA DEL ESTADO

Algunos investigadores explican el crecimiento de la democracia en un contexto de crisis económica con la hipótesis de que la democracia crece *por causa de la crisis*. De hecho, las "aperturas" que dieron inicio a los procesos de liberalización de algunos regímenes autoritarios, tuvieron origen en cambios económicos internacionales (por ejemplo, el *shock* petrolero), que habían contribuido a la desestabilización de los gobiernos autoritarios. Otros enfatizan los cambios específicamente políticos de países traumatizados por experiencias dictatoriales. Según éstos, la explicación estaría, por ejemplo, en la cultura política o en la dinámica político-institucional. Así, la democracia no estaría creciendo por causa de la crisis sino a pesar de ella. Mas recientemente, se sumó a estos dos puntos de vista un tercero, según el cual el crecimiento de la democracia política ya estaría encontrando su límite en la economía.

Sea cual fuere el punto de vista, la discusión sobre las relaciones entre economía y política es, en sí misma, relevante para el entendimiento de la época actual. Tal vez en el futuro se hable de esta época sólo como una vuelta más en el viejo tornillo de la historia. O que, en la vieja espiral de la histo-

ria, con todos los atropellos de los años 80 y lo que puedan venir en la próxima década, los países latinoamericanos fueron obligados a retomar temas sociales y económicos del propio pasado. Cuando se habla con urgencia de la "deuda social" (en contraste con la "deuda interna", "deuda externa", etc.) no se hace más que recordar los viejos temas sociales y económicos de los años 60. Desempleo, subempleo, "cuestión agraria", redistribución de la renta, incorporación de las "masas marginadas", necesidades básicas habitacionales, educación, salud, etc. Esos antiguos problemas están todos ahí, aún hoy más graves que entonces.

Sin embargo, desde los años 60, vienen ocurriendo importantes cambios que vuelven completamente equivocada la idea de un regreso puro y simple a los puntos de vista de aquella época. Dentro de ellos, algunos de los más importantes se dieron en el área económica. Ya observable en los años 60, la transnacionalización de la economía caminó en los últimos decenios mucho más rápido de lo que entonces se previa, alterando bastante las bases del funcionamiento del Estado-Nación. Diversos economistas insisten que tales cambios fueron tan grandes que, en el mundo actual, simplemente dejó de ser eficaz pensar en la economía sobre bases nacionales. En la transnacionalización de la economía estaría una de las raíces de la crisis del Estado de Bien-Estar de Europa y de los Estados Unidos. Ahí estaría también una de las raíces de la crisis del Estado latinoamericano.

La evolución del pensamiento económico sobre la transnacionalización es un poco menos rápida que la propia transnacionalización. Como dice el sociólogo Herbert de Souza, con vasto fundamento de la literatura sobre el tema, la transnacionalización que se viene desarrollando desde fines de la

Segunda Guerra llevó rápidamente a la creación de un *sistema productivo mundial*. Más que del fenómeno *organizativo* de la multiplicación y el crecimiento de las corporaciones multinacionales, se trata del desarrollo de la *producción* económica a escala mundial. Ese tipo de nuevo sistema económico impone sus reglas a empresas nacionales de diferentes países y a ramas enteras de las economías nacionales, tanto como a las empresas multinacionales. Como bien observa de Souza, el fenómeno sobrepasa los limitados horizontes interpretativos de la teoría del imperialismo, retenido en la observación de la comercialización y del financiamiento, y de la teoría de la dependencia, incapaz de superar los límites definidos por las relaciones entre centro y periferia o entre países dominantes y dominados. "La internacionalización del proceso productivo capitalista es un fenómeno cualitativamente nuevo, en el cual la supremacía de las corporaciones americanas no significa necesariamente el predominio de la economía nacional americana, europea o japonesa sobre las otras economías nacionales, pero si el predominio de una forma mundial de realización del capital concentrado en los países capitalistas avanzados, donde los EUA ocupan un lugar de privilegio".¹³

La transnacionalización trajo pesadas consecuencias para la organización y el equilibrio de los Estados nacionales. Aún inspirado en el ejemplo de los Estados Unidos, el razonamiento de Peter Drucker, en *The new realities*, sobre los cambios del papel del Estado en la economía transnacional, tiene alcance mucho más general. "La teoría económica todavía presume que el Estado nacional soberano es la única, o por lo menos la unidad predominante,

13. Herbert José de Souza, *O capital transnacional e o Estado*, Rio de Janeiro, Vozes, 1985, p.29.

y que sólo él sería capaz de una política económica efectiva. Pero en la economía transnacional hay por lo menos cuatro unidades de este tipo (...), interrelacionadas e interdependientes más no controlables entre si. El Estado nacional es una de estas unidades (...). Pero, en forma creciente, el poder de decisión está cambiando hacia una segunda unidad, a la región, a la Comunidad económica europea, a América del Norte; mañana tal vez una región del Extremo Oriente agrupada a la vuelta del Japón. Tercero, hay una auténtica y casi autónoma economía mundial de la moneda, crédito y flujos de inversiones (...). Finalmente, existe la empresa transnacional (...) que ve todo el mundo desarrollado no comunista como un mercado, o sea, como un "lugar", tanto para producir como para vender bienes y servicios".¹⁴ Con la derrota de los regímenes comunistas en el Este de Europa, la restricción de la frase de Drucker debe ser eliminada. La empresa transnacional ve todo el mundo desarrollado como un mercado.

También centrado en la comprensión de la economía americana, un libro reciente de Robert Reich habla de un proceso de transnacionalización en curso que augura una completa reorganización de la economía y de la política: "Ya no habrá productos o tecnologías nacionales, ni corporaciones nacionales, ni industrias nacionales. No habrá más economías nacionales, por lo menos en el sentido que entendemos el concepto". En vez de productos, tecnologías, fábricas, equipos, etc. que pueden atravesar fácilmente las fronteras, "los recursos básicos de cada nación serán las habilidades y las ideas de sus ciudadanos". De esta premisa, Reich concluye

14. Peter Drucker, *The new realities*, New York, Harper & Row, 1989. p. 116, (Ed. bras., *As novas realidades*, São Paulo, Pioneira.)

que "la tarea política básica de cada nación será la de controlar las fuerzas centrífugas de la economía global que desgarran los lazos que unen los ciudadanos, confiriendo todavía mayor riqueza a los más habilidosos y creativos, al mismo tiempo en que relegando a los menos capacitados a un patrón de conducta declinante. Como las fronteras se vuelven cada vez más sin sentido en términos económicos, los ciudadanos mejor colocados para prosperar en el mercado mundial, se ven tentados a descartar las vinculaciones que forman la comunidad nacional, y actuando así se separan de sus compatriotas menos favorecidos (*less favored fellows*)".¹⁵ Si "la propia idea de una economía americana se está volviendo sin sentido", la pregunta se impone: "¿Entonces, quienes somos nosotros?" La respuesta, dice Reich, "está en el único aspecto de una economía nacional que es relativamente inmóvil internacionalmente, la fuerza de trabajo americana, el pueblo americano".¹⁶ ¿Si es posible decir eso de los Estados Unidos, qué deberíamos decir nosotros de América Latina?

De cierto modo, el pensamiento latinoamericano se anticipa a los términos de ese análisis. Los efectos de la transnacionalización de la economía son sentidos en la región prácticamente desde el inicio del fenómeno. ¿Si no somos una "economía nacional" en el sentido clásico de la expresión, qué somos nosotros? Tal pregunta tiene respuestas diferentes cuando es planteada por un economista de Harvard, que habla en nombre de la "fuerza de trabajo americana"; por un sindicalista, que habla en nombre de los trabajadores de la industria automovilística del

15. Robert Reich, *The Work of nations*, New York, Knopf, 1991, p.3. No debe pasar por alto el título de este libro (*El trabajo de las naciones*) que busca un contraste con el clásico de Adam Smith (*La riqueza de las naciones*).

16. Idem, *Ibidem*, p. 8.

ABC, en Sao Paulo; o por un sociólogo de la Universidad Autónoma de México (UNAM), que pretende traducir los sentimientos de los *braceros* de la frontera norte de México. ¿No es ésta, en el fondo, la misma pregunta que muchos estudiosos latinoamericanos vienen intentando responder desde mediados de los años 60?

María de Concepción Tavares, una de las primeras economistas en describir en los años 60 el agotamiento del proceso de sustitución de las importaciones, avanza actualmente la idea de que estaría ocurriendo una "transnacionalización hacia adentro" del "espacio norteamericano". Tomando un sentido "contrario a lo ocurrido en la pos-guerra", "capitales de todo el mundo se dirigieron hacia los Estados Unidos en un período relativamente corto y en montos considerables y están influyendo poderosamente en la reestructuración de la economía norteamericana". Esta "transnacionalización hacia adentro" se complementa con una "transnacionalización hacia afuera", impulsada por las filiales de las empresas y bancos norteamericanos en el exterior y contribuye al crecimiento de la economía norteamericana, "que no paró desde 1983."¹⁷ Algunos análisis de orientación semejante —considerando la crisis de los países latinoamericanos a partir de hipótesis sobre el movimiento de la economía en los llamados países más modernos— pueden ser encontrados en autores, como Celso Furtado, Oswaldo Sunkel y Fernando Fajnzilber.

En todo caso, lo cierto es que el Estado latinoamericano viene colocándose mal de cara a esta nueva época en la cual la economía nacional se vuelve

17. María de Concepción Tavares, "Ajuste y reestructuración en los países centrales", texto para discusión 246 (1990), Instituto de Economía Industrial, Universidad Federal de Rio de Janeiro, p. 25.

"sin sentido". En América Latina, el Estado, que nunca tuvo gran vocación para la defensa de los *less favored fellows*, redujo, en los últimos años, esta capacidad de defensa a cero. Brasil es, por cierto, un caso extremo en materia de desigualdad social, pero revela la tendencia observable en todos los demás. La economía brasileña fue de las que más se benefició, en los años 60 y 70, con la transnacionalización de la economía. Esta capacidad de beneficiarse con la transnacionalización tiene antecedentes en la segunda mitad de los años 50 y se apoya en un impulso de crecimiento que viene mucho antes. De 1870 a 1970, la economía brasileña creció cerca de 4.5% por año. Desde 1930, la tasa de crecimiento medio del

Cuadro 2

BRASIL DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA 1960-1970-1980

	1960	1970	1980
% PIB del 50% más pobres	17.7	15.0	14.2
% PIB del 1% más ricos	11.9	14.7	16.9
PIB (US\$)	640	960	1.708

Fuente: Fernando Enrique Cardoso, "Associated-dependent development and democratic theory", en Alfred Stepan (ed.) *Democratizing Brazil*, New York, Oxford University Press, 1989, p. 305.

PIB fue de 6 a 7% al año, llegando a 10%, de 1968 a 1974.¹⁸ Todo ese crecimiento, además, parece haber

18. Bolivar Lamounier, "Brazil: inequality against democracy", en Larry Diamond, Juan Linz & Seymour Martin Lipset, *Politics in developing countries (...)*, op. cit., p. 113.

tenido poco (o ningún) efecto en favor de los "menos favorecidos".

Los datos del cuadro siguiente confirman el carácter regresivo de la distribución de la renta en el país.

En las circunstancias creadas por la crisis, el carácter regresivo de la distribución de la renta se agravó. En 1980, el 10% más ricos de la población se quedaba con el 50.9% de la renta nacional; diez años después, esta parcela de la población pasó a quedarse con cerca del 54%. Por tanto, no sólo se tiene la impresión de que el Estado no está a favor de los "menos favorecidos", sino que está contra ellos.

Además de eso, el Estado, en América Latina, viene reaccionando de modo visiblemente inadecuado frente a otros aspectos de la transnacionalización. Confirmando los análisis de Drucker y de otros autores, el Estado parece ser muy grande (y pesado) para ciertas cosas y muy pequeño (y frágil) para otras. Drucker menciona, a título de ejemplo, novedades económicas que serían pequeñas en escala y típicamente descentralizadas, como, por ejemplo, la enorme variedad de actividades que incluye la categoría de "economía informal".

Aunque inspirado menos en una crítica del Estado que en el análisis de las transformaciones recientes de la economía, un estudio reciente de la CEPAL, titulado *Transformación productiva con equidad*, menciona muchos otros ejemplos de estas novedades del mundo en proceso de transnacionalización.¹⁹ A lo largo de cien páginas, el estudio relaciona y describe sectores tan diferentes entre sí como la producción de naranjas y de aviones, en Brasil; de flo-

19. CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1990.

res, en Colombia; de cerámica, en Uruguay, nuevos desarrollos tecnológicos, en Argentina: innovaciones en el sistema financiero, en República Dominicana, etc. Algunas de esas "islas de modernización" están en las áreas de las empresas estatales, otras en el campo de la empresa privada. En los años 60 y 70, tal vez se hablase de "enclaves", término hoy sustituido por un lenguaje más descriptivo. En todo caso, del mismo modo que los enclaves, muchas de esas "islas de modernización" parecen ligarse directamente al mercado internacional.²⁰ Lo mismo hallándose en el área de las empresas estatales, se someten más a las reglas de la economía transnacional que a las del Estado nacional revelándose incapaz de controlarlas de acuerdo con las reglas de las economías nacionales donde emergen.

Muy grande y pesado para ciertas actividades, el Estado parece también muy frágil y pequeño para otras. Ejemplos son la deuda externa y la inflación, ambas casi enteramente fuera de control, en muchos casos. Como dice Drucker, "la economía transnacional se volvió dominante, controlando en larga medida las economías domésticas de los Estados nacionales".²¹ La mayor parte de las empresas transnacionales son más poderosas que la mayoría de los Estados no sólo en América Latina, sino en todo el mundo. De acuerdo con Raymond Vernon, las ventas totales de la General Motors, en 1973, fueron mayores que el Producto Nacional Bruto de cerca de 120 países.²² Apoyándose en Vernon, Herbert de Souza observa que el fenómeno de un capital productivo

20. Idem, *Ibidem*, pp.71.180.

21. Peter Drucker, *The new realities*, op. cit., p. 115.

22. Apud Herbert de Souza, *El capital transnacional y el Estado*, op. cit., p. 43. El libro de R. Vernon es *Sovereignty at bay*, New York, Basic Book, 1971, p.7.

mundial tiende "a disolver las formas antiguas de organización y estructuración del poder político al nivel de las naciones y del mundo y, por tanto, se coloca ante los Estados nacionales como un nuevo "programa" que escapa y desafía a sus bases nacionales, limitadas. Súbitamente parecería que los Estados soberanos se sienten desnudos. Concepto como soberanía nacional y fuerza económica nacional curiosamente pierden sentido".²³

Admitidas tales hipótesis, se vuelve claro que la crisis del Estado en América Latina, va más allá de una crisis del sistema político. Es una crisis más profunda que también se origina en el hecho de que el Estado-Nación ya no puede más ser visto como el espacio territorial privilegiado del desarrollo económico. Es más que una crisis del Estado "desarrollista" o del Estado "liberal". En verdad, lo que ocurre en el paso de los años 60 hacia los 80, es que el Estado, tanto el "liberal" como el "desarrollista", se torna obsoleto ante las nuevas realidades de la economía.

Así, el gran problema de la actualidad no es el de saber si debemos tener más o menos Estado. De otra forma, después de 1930, siempre que los "liberales" latinoamericanos llegaron al poder, se revelaron tan intervencionistas como los defensores del Estado "desarrollista". El gran problema es el de saber si el Estado será capaz de actuar como factor de modernización de la economía, en el contexto de esa redefinición del orden económico internacional. La reforma del Estado requiere necesariamente la creación de condiciones para una mayor racionalidad y eficacia de la acción estatal. Pero eso no significa necesariamente reducir (o aumentar) las di-

23. Herbert J. de Souza, *El capital Transnacional y el Estado*, op.cit. p. 31.

mensionen del Estado. La gran reforma debería ser aquella que buscara recapacitar el Estado para las funciones que le impone una economía mundial en trance de modernización acelerada.

CRISIS POLÍTICA DEL ESTADO-NACIÓN

Toda teoría política del Estado-Nación debe ser capaz de reconocerle, por lo menos cuatro funciones básicas: a. recoger impuestos que le aseguren el sustento; b. garantizar la seguridad de los individuos; c. garantizar la moneda; (y los contratos); d. promover la cohesión de la sociedad.²⁴

La larga historia del Estado moderno le aumentó otras diversas funciones que, bajo ciertos aspectos, se hacen tan necesarias como éstas. Pero se puede admitir que el Estado mostrará señales de crisis siempre que falla de modo persistente en alguna de esas cuatro funciones básicas. La mayoría de los Estados latinoamericanos vienen fallando en más de una de esas funciones y, algunos, en la mayoría de ellas.

En cuanto a la *primera función*, no pretendo entrar en una argumentación de tipo liberal sobre posibles "excesos" tributarios. Es bien probable que, a pesar de las quejas al respecto, los Estados latinoamericanos queden, en este aspecto, del lado de la mayoría de los Estados modernos. Mi punto es otro: tributando menos o más, el Estado parece estar siempre sin capacidad para atender a sus necesidades presentes. En algunos casos, como en el

24. Me apoyo, en esta parte, en la exposición sobre las funciones del Estado que presenté, en 1990, en el seminario promovido por la Unicamp.

ejemplo de Bolivia, ya mencionado, la escasez de recursos fue tan grande que llegó a inviabilizar la administración. De cualquier modo, en la mayoría de los Estados de la región, la carencia de recursos es crónica. Esto podría ser explicado por su incapacidad para recoger impuestos o por su incompetencia, corrupción, etc. en el uso de los recursos. Sea como sea, esta carencia de recursos contamina todas las actividades estatales, en especial en el área social, educación, salud, etc.

En cuanto a la *segunda función*, algunos Estados comenzaron a fallar en mantener las garantías individuales, a partir del momento en que el narcotráfico ingresó en la red internacional del crimen organizado. El consumo de cocaína crece en los países ricos de Europa Occidental y, sobre todo, en los Estados Unidos. La participación de grupos criminales que actúan en Colombia —pero que reciben las hojas de coca de Perú y de Bolivia— creó un problema jurídico en las relaciones con los Estados Unidos cuyos resultados son ampliamente conocidos.

La represión internacional a los narcotraficantes ha planteado problemas que van más allá de las concepciones clásicas sobre soberanía de los Estados-Nación. Según los términos estrictos de una teoría de la soberanía nacional, deberíamos esperar, por ejemplo, que el gobierno de Colombia fuese más poderoso que los criminales que actúan en su territorio. Como eso no siempre ocurre, presiones internacionales y consideraciones de naturaleza moral y política acaban por conducir a acuerdos internacionales que traen implícitamente el reconocimiento de la debilidad del Estado-Nación en aquel país. El ejemplo nítido en el mismo sentido es la invasión a Panamá por tropas norteamericanas, con el objeto de apresar un general del ejército panameño, expresidente de la República, acusado de vinculaciones

con el narcotráfico. En 1992 ocurrieron roces diplomáticos entre los gobiernos de Estados Unidos y de México en razón del secuestro, practicado por policías norteamericanos en territorio mexicano, de un médico que había participado en torturas contra un policía americano. Más grave fue la decisión de la Suprema Corte de los Estados Unidos que puede ser entendida como una legitimación del secuestro practicado por autoridades americanas en otros países.

El narcotráfico no pasa de ser, no obstante, la punta del *iceberg* cuya base incluye un amplio proceso de degeneración social de muchas grandes ciudades latinoamericanas. Son ejemplo de eso, en Brasil, el crecimiento de los condominios cerrados en suburbios de clase media, la manifiesta preferencia de las personas por apartamentos en edificios, la difusión de empresas privadas de seguridad, la proliferación de grupos de exterminio que no se detienen ni con los mismos niños. Otro ejemplo es el involucramiento de policías en actividades criminales de diversos tipos, desde la venta de protección hasta las prácticas de la tortura contra sospechosos e individuos bajo su custodia. Una vez más, Brasil no es un caso aparte.

En cuanto a la *tercer función*, los frecuentes casos de "dolarización" de la economía pueden ser tomados como señales de la incapacidad del Estado para garantizar la propia moneda. En ese sentido, Panamá, cuya moneda refleja de modo directo el dólar, está dejando de ser una excepción. Son diversos los casos de "dolarización" como los de Argentina y de Bolivia. Aún con grados diferentes, el Perú y Brasil, que están viviendo hace algún tiempo al borde de la hiperinflación, forman parte del mismo cuadro.

En lo que concierne a la capacidad del Estado para garantizar contratos, sería necesario por lo menos armonizar la deuda pública interna y la deuda externa. ¿Cómo hablar de autonomía del Estado-Nación en países que deben, en ciertos casos, el equivalente a más de la mitad de la renta nacional? En tales situaciones, o se negocia con los acreedores en términos soberanos o se afirma la soberanía negando la deuda (rompiendo con los acreedores). En la mayor parte de los casos, no se hace ni una cosa ni otra. Y, de este modo, la deuda permanece como uno de los factores de una crisis económica que se prolonga y se agrava. Pero es más que eso, permanece como un factor más de avasallamiento del Estado nacional por los organismos financieros internacionales.

Cuando es el propio Estado el deudor, puede, como lo hicieron Argentina y Brasil, suspender la vigencia de los contratos a los que debía estar obligado (o para los cuales debía ofrecer garantías). Puede, por ejemplo, faltar al pago de los acreedores internos, establecer préstamos compulsivos, congelar recursos particulares, intervenir las cuentas bancarias, etc. Evidentemente, todo eso es de legalidad dudosa, casi siempre medidas de carácter autoritario de gran riesgo. Bien hechas, pueden significar salidas a la crisis económica; cuando fracasan, llevan a la profundización tanto de esa crisis como de la crisis del Estado. Lamentablemente, fue esta la hipótesis que ocurrió en la mayor parte de los casos.

Por fin, en cuanto a su *cuarta función*, el Estado-Nación, viene fracasando de modo evidente en la promoción de la cohesión social. Se trata aquí de todas las actividades emprendidas por el Estado en el sentido de integrar la sociedad nacional: educación, salud, derechos sociales, garantías económicas

de sobrevivencia para los individuos. En los Estados más modernos, esta función integradora de la sociedad cubre también mecanismos eficaces de redistribución de la renta y un crecimiento de la igualdad social.

En contraste con lo que se debería esperar de sociedades dirigidas por Estados modernos, muchos países de América Latina van tomando cada vez más la figura, no de sociedades nacionales, sino de sociedades de *apartheid*. Con la crisis de la última década, el empobrecimiento de las sociedades tradicionales más integradas —como Argentina, Chile y Uruguay— se aproxima al modelo latinoamericano evidente en países como Perú, México y Brasil. Estos, a su vez, no sólo no avanzarán sino que retrocederán en su proceso de integración. Si la historia se parase en el punto en que está, sería inescapable la conclusión de que fracasó el mayor sueño de las elites latinoamericanas, el de la incorporación de las masas.

El Estado-Nación también está amenazado por no ser ya capaz de presentarse como legítimo para el conjunto de la sociedad nacional. En América Latina, la crisis viene imponiendo un evidente estrechamiento de los horizontes nacionales. Los proyectos nacionales de los países de la región están cada vez más asociados a sectores, regiones y grupos; y cada vez menos se presentan como proyectos de desarrollo nacional. Hay una visible profundización del dualismo que divide la sociedad entre los que participan de los beneficios del desarrollo y de la modernidad y los que se hallan condenados a la miseria, al subdesarrollo y al atraso. Hay también una especie de "balcanización" de la sociedad y una exacerbación del corporativismo social. Algunas sociedades latinoamericanas, se comienzan a aproximar a una situación degenerativa. Están más cerca

de las imágenes hobesianas de un estado de la naturaleza, de guerra de todos contra todos, que de una sociedad democrática moderna.

DEMOCRACIA E INTEGRACIÓN

Menciono, de modo resumido, dos temas a guisa de conclusión. El primero es el de la necesidad de la democracia (y de la integración de las masas), el segundo, el de la necesidad de integración (regional e internacional).

Las frecuentes referencias a los pactos sociales indican el camino de una falsa solución. Pero tienen por lo menos la utilidad de indicar un problema real. Si las consideraciones sobre la crisis de las funciones del Estado indican tendencias reales, entonces los pactos sociales pregonados con tanta insistencia en ciertos medios políticos y empresariales no tienen viabilidad. Y, si se firmaran, están destinados al fracaso. Primero, por ser estrechísimo el margen de maniobra en países tan empobrecidos. En otros palabras: en las condiciones existentes, ninguno cede. Segundo, porque en estos países en crisis política y social nadie, en la sociedad, tiene real capacidad representativa para garantizar cualquier acuerdo que se vaya a pactar.

Pero la insistencia en los pactos indica un problema real, que los países de la región enfrentaron más de una vez en su historia: *el de la integración social y política de las masas*. En más de un momento, este problema fue enfrentado y, de cierto modo, "resuelto" por medios autoritarios. En el mundo de

las oligarquías, aún sin *ciudadanía política*, las masas tenían por lo menos un *lugar social* definido. Sin duda, una posición de dependencia social y de explotación económica, pero de cualquier modo un lugar que las volvía parte, de otra forma, fundamental de la sociedad. En el mundo del populismo, que es también el de la urbanización y del crecimiento de las industrias, las masas tuvieron reconocida una especie de media-ciudadanía, que les abrió muchas veces la posibilidad de una presencia más como *masas de maniobra* que de intervenir de forma autónoma en el proceso político. Sin embargo, en un caso o en otro, estuvieron integradas a la sociedad, tal vez más por sumisión que por participación. Tal vez hayan estado antes mal que bien integradas. Pero, de algún modo, estuvieron integradas.

La integración social y política, que en otras épocas encontró "soluciones" autoritarias, hoy sólo *puede encontrar soluciones democráticas*. Es hacia ese problema fundamental que apuntan las discusiones, en exceso, equivocadas, sobre los pactos. Decir que la democracia es el único camino de la integración no significa admitir *ex-ante* que tal integración sea siempre lo mejor. Significa, sin embargo, admitir dos puntos fundamentales: primero, sea cual sea la evaluación que se vaya a hacer del resultado, las masas tendrán participación democrática, haciéndose representar en su propio nombre o reconociendo a sus representantes en cuanto tales. Segundo, en las sociedades viviendo en situación de *apartheid*, la democracia, más que mera forma política, se vuelve también medio de construcción (o de reconstrucción) de la sociedad. Es eso, de otra forma, lo que significa decir, para los países latinoamericanos, que la democracia es necesaria.

El segundo tema se refiere a la cuestión de la integración regional e internacional. Las posibili-

dades de la salida de la crisis pasan por un esfuerzo adicional que va más allá de los límites actuales del Estado-Nación, sea en el plano económico o en el plano político. Los Estados latinoamericanos solo serán capaces de superar la crisis si se consiguieran proyectar más allá de sus propios límites nacionales.

Esta propuesta toca un punto paradójico. ¿Podemos admitir que un Estado-Nación, cuya razón de ser es su propia soberanía, tome iniciativas en favor de formas políticas que la limiten? Tal vez esta sea una paradoja en la raíz de todas las formas de asociación política, desde las más elementales hasta las más complejas. Las primeras voces en favor de la integración europea se comenzaron a oír, después de terminada la Segunda Guerra, en Francia y en Alemania, la primera fuertemente conmocionada por las invasiones que sufriera en una guerra en la cual la segunda fue casi destruida. En aquel momento, por tanto, la integración no tenía ni podía tener, nada de parecido con una afirmación hegemónica de cualquiera de los dos países. Era, por el contrario, un esfuerzo desesperado de salvación nacional, el cual sólo mucho después iría a tomar el carácter, que tiene hoy, de creación de una unidad económica plurinacional de peso mundial. La capacidad de asociarse es mucho mayor entre individuos débiles (o que se sienten como tales) que entre aquellos que se consideran capaces de sobrevivir (o crecer) solos. El mismo principio se aplica a los Estados. No son Estados en plenitud de sus fuerzas que proyectan la integración, pero, precisamente, Estados en crisis, para los que la integración aparece como un recurso último para la defensa de las naciones que representan.

En las actuales circunstancias, la integración regional significa la creación de nuevas formas de

asociación comercial, económica y política entre países latinoamericanos (o entre algunos de ellos), que les permitan redefinir sus posiciones en la economía mundial. Eso significa que la integración vendrá como fruto de la voluntad política capaz de definir una nueva visión del Estado y de la sociedad en América Latina. En este sentido, la cuestión de la integración regional (e internacional) no se separa del problema de la integración social y democrática mencionada anteriormente. Y ambas tendrán que venir de la voluntad política esclarecida por la perspectiva de la modernización y de la consolidación de la democracia política.

NUEVAS DEMOCRACIAS ¿CUÁLES DEMOCRACIAS?*

¿Qué son las "nuevas democracias"? La expresión suscita alguna discusión, de suerte que una definición descriptiva vale la pena, por lo menos como punto de partida. Entiendo como "nuevas" las democracias que vienen surgiendo desde los años 70, la primera de las cuales provino de la "revolución de los claveles" en 1974, en Portugal. Tuvo inicio allí una gran ola histórica, que pasó por el Sur de Europa en los años 70, y por América Latina en los 80, y cuyas últimas manifestaciones fueron los recientes cambios políticos en el este europeo (1989) y en la

* Este texto es la traducción de la primera parte de un ensayo ("New democracies. Which democracies?") que escribí para el East-South System Transformations Seminar, coordinado por Adam Przeworski. Agradezco a Guillermo O'Donnell, José María Maravall, Luis Carlos Bresser Pereira, Philippe Schmitter, Joseph Tulchin, Regis de Castro Andrade y Samuel Valenzuela, que leyeron versiones preliminares y me ayudaron, con sus críticas y comentarios, a llegar a la forma actual. Este ensayo —que sirve también de base a los capítulos siguientes de este libro— fue iniciado en el Helen Kellogg Institute, de Notre Dame University, en 1991, y concluido, en los inicios de 1992, en el Woodrow Wilson Center. Agradezco a ambas instituciones por el apoyo.

Unión Soviética (1991).¹ Justifico que la expresión se aplique a regímenes políticos como los que hoy existen, por ejemplo, en España, en Brasil y en Polonia. A pesar de sus muchas diferencias, ellos tienen por lo menos una condición en común: el reciente derrumbe de las dictaduras, que conducen a la restauración de una democracia que nunca antes llegó a consolidarse.² Esta circunstancia común es lo que importa para mi definición descriptiva.

El principal argumento de este capítulo es que las "nuevas democracias" son aquellas cuya construcción ocurre en medio de las condiciones políticas de una transición en la cual fue imposible la completa eliminación del pasado autoritario. Además, esa construcción se da en medio de las circunstancias creadas por una crisis social y económica que acentúa las situaciones de desigualdad social extrema, así como de creciente desigualdad. En consecuencia, las nuevas democracias están tomando, como veremos en el capítulo siguiente, formas institucionales peculiares que enfatizan más la delegación que la representación (o la participación).

En correspondencia con estas ideas, argumentaré aquí en favor de la idea de que el liderazgo es relevante para la consolidación de la democracia. Del mismo modo, son relevantes las instituciones y atributos correlacionados con el liderazgo, como la "competencia política", interpretación personal de eso que autores como Juan Linz y Alfred Stepan,

1. Philippe Schmitter & Terry Karl, "What democracy is...and is not, *Journal of Democracy* (verano 1991), p. 75.

2. Samuel Valenzuela, en sus comentarios a la primera versión de este texto, me sugirió la siguiente definición: "nuevas democracias" son "casos de transición democrática en países que no tienen un pasado de democracia consolidada". En este sentido, Brasil, Polonia y España son "nuevas democracias", pero no Chile o Uruguay.

llaman de *political craftsmanship*. Por fin, debemos estar preparados para admitir que la consolidación de las "nuevas democracias" es un proceso mucho más difícil de lo que lo fueron los procesos de transición.

VIEJAS DEMOCRACIAS Y NUEVAS DEMOCRACIAS

Si en los años 60 y 70 América Latina ofreció numerosos ejemplos de regímenes autoritarios, en los años 80 pasó a ofrecer muchos ejemplos de "nuevas democracias". Algunas de ellas –sobre todo las de Argentina, Brasil, Guatemala y Perú– son tomadas aquí como referencias, pero también tomaré en cuenta, aún de modo no sistemático, algunos casos del este europeo, como Rusia, Polonia y Hungría. Hoy, la comparación de las transiciones en América Latina con las de los países del Este europeo es no sólo inevitable, sino también deseable.

Además de esos casos, voy a tratar de una "vieja democracia" latinoamericana, la chilena, probablemente el más conspicuo (y también el más dramático) caso de democracia consolidada que se conoce en la región. Así como la de Uruguay, la democracia chilena falló en algún momento de los años 70, y con ello introdujo a aquel país en el mismo ciclo de autoritarismo-transición-democracia vigente en la región en las últimas décadas. Felizmente, como se sabe, Chile y Uruguay están hoy entre los buenos ejemplos de restauración democrática, volviendo a formar, con la permanente excepción de Costa Rica, entre los pocos ejemplos de democracia consolidada en la región.

La referencia a Chile vuelve obligatorio retomar algunas sugerencias de Juan Linz en sus comentarios al estudio que Karl Dietrich Bracher dedicó a la caída de la República de Weimar.³ Aún siendo lamentables, los casos de fracaso de democracias consolidadas son muy sugestivos para fines de comparación con los procesos observados en las democracias recientes. Los fracasos de las "viejas democracias" resuenan o deberían resonar, como una advertencia para los líderes de las actuales transiciones democráticas. Ellos indican, primero, que algunas de las debilidades que vemos hoy en las nuevas democracias, también son encontradas en democracias consolidadas. En este sentido, las circunstancias en que ocurrió el golpe de Estado de 1973 en Chile, adquieren una relevancia especial y enteramente justificada en la imaginación política latinoamericana. Pero hay una segunda razón: la experiencia histórica de las "viejas democracias" también inspira esperanza.

Las nuevas democracias cuando todavía no están consolidadas, son políticamente inestables e institucionalmente frágiles. Pero cuando estudiamos, en conjunto, las democracias que fallaron, las diferencias entre democracias "viejas" y "nuevas" aparecen bajo una luz diferente. Estos estudios nos recuerdan que eso que los científicos políticos llaman estabilidad y solidez institucional implica, de hecho, una preocupación permanente de los líderes por el perfeccionamiento de los procesos democráticos.⁴ Es

3. Juan Linz, *The breakdown of democratic regime - Crisis, breakdown & reequilibration*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1987. El mismo argumento fue reconocido por Juan Linz y Alfred Stepan en "Political crafting of democratic consolidation or destruction: European and South American comparisons", en Robert Pastro, *Democracy in the Americas - Stopping the pendulum*, New York y Londres, Holmes & Meier, 1989.

4. Evidentemente, estabilidad implica más que eso. Implica

cierto que, en algunas democracias consolidadas, el entusiasmo democrático de los dirigentes a veces es sustituido por el simple automatismo y por hábitos más o menos mecánicos. Mas el funcionamiento de la democracia desarrolla, también, sus propios antídotos contra tales males, generados por la estabilidad y por la conveniencia. Antídotos que, una vez más resaltan el papel de los dirigentes.

Como sugiere Dankwart Rustow, el proceso democrático, por ser competitivo por definición, "instituye un doble proceso de (...) selectividad en favor de los demócratas convencidos: entre partidos en las elecciones generales y entre políticos disputando el liderazgo en los partidos".⁵ No obstante, el énfasis en las ondas de "desencanto" que caracteriza hoy a las democracias estables, creo que los líderes están dotados de bastante conciencia e información. Y eso es parte necesaria de la explicación de una tendencia permanente, observable en las viejas democracias, en el sentido de una reafirmación de las instituciones y de su equilibrado funcionamiento.

En todo caso, la distancia entre una nueva e inestable democracia y una vieja democracia consolidada puede ser menor de lo que se piensa. Viejas o nuevas, lo esencial en la democracia es una textura de relaciones y de instituciones políticas que, evi-

también, por ejemplo, como mostró Seymour M. Lipset, igual que el riesgo de algún determinismo, en *Political man* (Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1981), un nivel más elevado de desarrollo económico y un cierto nivel de eficacia de un régimen democrático. Volveré a las condiciones sociales más adelante. La importancia de enfatizar el *Political craftsmanship* aquí es que, aparte de pocas excepciones, las "nuevas democracias" no vienen alcanzando mucho éxito, ninguno en eficacia, ninguno en desarrollo económico.

5. Dankwart A. Rustow, "Transitions to democracy", *Comparative Politics* 11 3 (abr.1970).

dentamente, un liderazgo antidemocrático (por incompetente) puede, tal vez, destruir. Pero esa textura también puede ser restaurada y reconstruida por líderes democráticos y competentes. Esta perspectiva analítica, desarrollada sobre todo por Juan Linz, tiene mucho que ver con las perspectivas de consolidación democrática.

Aún más, a propósito de "nuevas" y "viejas" democracias, cabe la mención, aquí, de un segundo punto. Si las nuevas democracias están en fase de construcción, su consolidación debe ser entendida como más que la mera restauración de un régimen democrático anterior. La democracia española —que se puede considerar consolidada después del trabajo del liberal Adolfo Suárez en la transición y, ahora, con la dirección del socialista Felipe González y la discreta pero eficaz presencia de la monarquía— es mucho más que la mera restauración de la democracia que, con vestidos republicanos, cayó bajo el peso de la Guerra Civil en los años 30. Si la historia, en sentido general, implica permanencia y continuidad, su sentido específico está en el cambio.

Evidentemente, casos de puro renacimiento de regímenes políticos son excepcionales, si es que existe alguno. En todo caso, en lo que se refiere a la democracia, el cambio es la regla. Por eso es posible hablar, por ejemplo, de democracia general, democracia de masas, democracia liberal, democracia social, etc. y cada una de esas designaciones presupone criterios distintos para la descripción de diferentes períodos de la historia democrática. Se puede admitir que una idea general de democracia permanece en cada uno de esos tipos. De otro modo, no podríamos hablar de democracia en ningún sentido. Pero, como en cualquier apreciación histórica, cuando mencionamos períodos de democracia siempre

hablamos de cambios en torno de una tendencia central.

Hay un tercer punto que debe ser subrayado en estos comentarios preliminares sobre viejas y nuevas democracias. Si existen diferentes períodos de democracia, ¿por qué no hablar también de diferentes tipos de democracia? La idea de una tipología de democracia debería ser obvia. Tal vez se encuentre aquí la resonancia de un viejo y complicado problema político e histórico. Es que ya se cometieron tantos errores (o mejor dicho, tantos crímenes) por causa de las distorsiones en la concepción de la democracia, que la misma obviamente necesita ser explicada. Para resumir, no fueron pocos los que, al adjetivar la democracia, acabaron contribuyendo para su supresión. Se llegó así a un comprensible temor que afecta toda tentativa de descripción tipológica, tan provisional como ésta.

Queda claro, desde luego, que confirmo que el concepto de democracia envuelve un contenido general y límites muy definidos, los cuales no deberían excluir la posibilidad de una tipología. Al contrario, el primer paso para una tipología consiste precisamente en eso: un concepto estricto, rigurosamente definido que en nuestro caso, coincide con el que se llama, en general, de *democracia política*.

Pero, una tipología requiere todavía un segundo paso, o sea, criterios que aseguren al investigador amplia flexibilidad en el estudio de situaciones diferenciadas. Aunque eso aumente el trabajo del investigador para entender situaciones concretas, también aumenta el progreso del conocimiento. De hecho, sería más fácil evitar hablar de tipos (o de períodos) y entender el concepto de democracia con base en una medida de evaluación estricta de la moderna experiencia de Europa Occidental (o de los Estados Unidos). De acuerdo con tal perspectiva, el

paso siguiente sería verificar si las "nuevas democracias" se ajustan a aquella medida. Sería fácil anticipar la conclusión: en muchos casos, las "nuevas democracias" tendrían que ser entendidas no sólo como "no consolidadas", sino también como "no democráticas".

La idea de que se trata de democracias en construcción, abriendo paso a una tipología, implica una crítica de ese procedimiento "negativo" en el estudio de la consolidación. Pero, evidentemente, todavía no ofrece una respuesta "positiva" a nuestro problema. En verdad, tenemos mucho que caminar antes de que llegemos a la construcción de una tipología consistente y persuasiva. Mientras tanto, un buen punto de partida sería considerar las nuevas democracias desde el punto de vista de un conjunto de factores posibles de observación comparada. Pienso sobre todo en los siguientes: las estructuras institucionales, los líderes, (el proceso de reclutamiento de líderes), la participación de las masas y el contexto económico. No es que tales categorías sean exclusivas, pero ellas pueden ser útiles para comenzar. Es de eso que trataremos a continuación.

INSTITUCIONES: REGÍMENES MIXTOS

En lo que se refiere a las estructuras institucionales, partiré de la hipótesis de que las "nuevas democracias" deben ser consideradas "regímenes mixtos". ¿Pero a qué tipo de regímenes mixtos ellas pertenecen?

Mezclas de mecanismos institucionales no son novedades en política, ni poco frecuentes. En ver-

dad, la mayoría de los regímenes políticos son en alguna medida, regímenes mixtos. De hecho, algunos de los más modernos sistemas representativos están asociados a mecanismos de participación directa y/o a mecanismos corporativos. En algunos sistemas de gobierno, regímenes presidencialistas, se mezclan con procedimientos parlamentarios, volviendo difícil determinar si se trata de un "parlamentarismo modificado" o de un "presidencialismo modificado". En un sentido más general, se puede decir que la liberal-democracia es una mezcla institucional -acontecimiento muy difícil de realizar en la historia y que llevó mucho tiempo para evolucionar hasta su forma actual.

Para responder a nuestra pregunta, seguiré una sugerencia de Phillippe Schmitter: quien quiere conocer las posibilidades de consolidación presente (o futura) de la democracia debe mirar hacia el pasado, esto es, hacia el punto en que se originaron las transiciones.⁶ Mi hipótesis general es que las "nuevas democracias" son regímenes políticos en los cuales la transición llevó a una mezcla de instituciones democráticas con importantes resquicios del reciente pasado autoritario. Estas herencias se refieren por lo menos a los siguientes puntos: primero, la estructura estatal del régimen anterior; y segundo, la relativa permanencia (o "conversión") de líderes de este régimen.

En el primer caso aparecen instituciones como el Ejército (y hasta también la "comunidad de inteligencia"), bancos estatales y otras empresas públi-

6. Sólo estoy tomando de Philippe Schmitter la perspectiva general sobre las relaciones entre transición y consolidación. El desarrolla esta idea en "The consolidations of democracy and the choice of institutions" (set. 1991), *East South System Transformations*, texto para discusión 7, Department of Political Science, University of Chicago.

cas. Incluyéndose todavía diversos tipos de instituciones ligadas a la intervención económica del Estado o que sirven para reafirmar la preeminencia del Ejecutivo sobre los Parlamentos, así como la subordinación de las asociaciones de la sociedad civil al aparato del Estado. El segundo punto, referente a los líderes (e instituciones correlativas), será examinado más adelante.

La discusión sobre las instituciones debe comenzar por explicitar un principio democrático clásico, aquel que se refiere a la autonomía de la sociedad civil en relación al aparato del Estado. Se trata, evidentemente, de una idea democrática que fue en el origen una idea liberal. Pero sería una interpretación demasiado estricta reducir su significado a sus raíces. Como otras ideas democráticas, ésta también tomó una forma (y legitimidad) general, adquiriendo un sentido que supera aquel definido en sus orígenes. Mas allá, en el liberalismo, se encuentran ejemplos de ideas generadas sobre la autonomía de la sociedad civil frente al Estado, también en el anarquismo y en algunas partes del pensamiento socialista ("control obrero", "sociedad auto-regulada", etc.). Diferentes tendencias del pensamiento político consideran que no hay democracia donde no hay autonomía de la sociedad civil (y de la sociedad política) en frente del aparato del Estado. Eso significa que la autonomía debe ser considerada condición necesaria, pero no suficiente, para la democracia.

Aunque se encuentre en esto un principio necesario para las democracias, debe ser considerado en un contexto más definido. El hecho es que situaciones de completa autonomía de la sociedad civil frente al Estado son poco comunes. De nuevo, lo más frecuente son situaciones mixtas, a veces contradictorias. Además, las personas directamente compro-

metidas en la tensión política entre la sociedad civil y el Estado, tienen concepciones diferentes sobre los grados relativos de autonomía que disfrutaban en tales situaciones.

En casos concretos, tales personas pueden considerar esas situaciones "mixtas" no sólo como una posible pérdida para la democracia, sino también como un posible triunfo. Este no es, evidentemente, el caso de regímenes totalitarios, pero es probablemente el de diferentes tipos de régimen que todavía se hayan muy distantes de ser considerados democracias consolidadas. Por ejemplo, ciertos "regímenes mixtos", apenas precariamente democráticos y con una pesada herencia autoritaria, deberían ser considerados una victoria para la democracia cuando se comparan con las dictaduras totalitarias que sustituyeron. Este es probablemente el caso de algunos países del Este de Europa, cuyo ejemplo más significativo es sin ninguna duda el de Rusia. También es el caso de muchos países latinoamericanos, tales como el Brasil en el llamado período de "apertura", de 1978 a 1984. Aunque duramente controlada de arriba hacia abajo, la "apertura" presentó claros signos de progreso democrático en relación al período anterior, habiendo sido considerada por muchos un paso necesario hacia el actual período democrático, iniciado con la Constitución de 1988.

El punto fundamental, aquí, es el siguiente: en el examen de las "combinaciones", no hay cómo adoptar una óptica estricta, de negro y blanco. Más relevantes son las variaciones de color, el espectro posible de situaciones. Y, para distinguir entre tales posibilidades, es necesaria una habilidad analítica capaz de desvelar variedades y niveles de combinación. Para ilustrar este punto, hay en la historia de Brasil un ejemplo bien conocido de mezcla institucional —la subordinación de los sindicatos al Estado

durante el período de democracia populista (1945-1964) y durante la "nueva democracia" (después de 1984). La subordinación de los sindicatos al Estado no se explica sólo por la existencia, más o menos, generalizada de patrones de comportamiento dependientes en relación al Estado por parte de los trabajadores. Se explica también por la existencia de obligaciones institucionales, que resultan de la estructura institucional montada después de 1945 para preservar la herencia del Estado Nuevo (1937-1945), que contenía un conjunto específico de instituciones legales, definiciones constitucionales, el Ministerio de Trabajo, la Previsión Social, la estructura sindical y un "impuesto sindical" que el Estado recogía (y todavía recoge) con la finalidad específica de financiar las actividades de los sindicatos.⁷

La Constitución de 1988 –la principal base institucional de la "nueva democracia" brasileña– preservó muchas instituciones autoritarias. Es verdad, sin embargo, que no quedó sólo en eso. Introdujo también cambios democráticos significativos como el reconocimiento del derecho de huelga, la independencia de los sindicatos frente al Ministerio de Trabajo y el reconocimiento de las centrales sindi-

7. Esta compleja estructura es muy bien conocida en Brasil, después de los estudios sociológicos y políticos que comenzaron con Evaristo de Moraes Filho, *O problema do sindicato único no Brasil*, y Aziz Simao, *O Estado e o sindicato*. Hay una impresionante lista de artículos y libros sobre el tema, mereciendo especial atención los de Leoncio Martins Rodrigues y José Albertino Rodrigues. En inglés, el mejor análisis del corporativismo brasileño está en Philippe Schmitter, *Interest conflict and political change in Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1971. Un buen análisis de la historia y de la estructura sindical puede ser encontrado en Kenneth Eickson, *The Brazilian corporative state and the working class politics*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1977.

cales, hasta entonces prohibidas por ley. Considerando estos progresos como limitados, es difícil negar las mejoras habidas en la autonomía de un segmento específico de la sociedad civil, el de los trabajadores organizados frente al Estado. Continúan existiendo tensiones entre las obligaciones del Estado y las presiones del movimiento sindical, pero el progreso de la autonomía y de la capacidad de organización de los trabajadores es muy claro.

Otro ejemplo de mezcla institucional aparece en los países en que los políticos civiles, habiendo conseguido poner fin al régimen militar anterior, todavía no se revelaron capaces de hacer valer el principio de soberanía del poder civil sobre los militares. Brasil, donde cada gobierno que se va a formar debe contar con la pesada "herencia" de los ministerios militares, es un ejemplo clarísimo. Pero no menos impresionante es el caso de Chile, donde todo el proceso de democracia política, evidente en las elecciones que abrieron camino a la formación del gobierno de Patricio Aylwin fue, sin embargo, incapaz de eliminar la presencia del general Augusto Pinochet como comandante supremo de las Fuerzas Armadas. Pinochet fue expulsado del gobierno, mas no del Estado (o no fue destituido de todo el poder que detentaba en el Estado). En la transición democrática chilena, otras disposiciones fueron tomadas con relación a la "estabilidad" de centenares de autoridades públicas. Con eso, el gobierno democráticamente electo se vio obligado a trabajar con parte del aparato administrativo de la dictadura anterior e imposibilitado, por algún tiempo, de ejercer el procedimiento democrático normal de indicar nuevas autoridades para los mismos cargos.⁸

8. Estoy siguiendo las notas que tomé en la conferencia de

Aún más, otra mezcla institucional es el fenómeno del "decretismo", o el uso de "medidas de emergencia" por el Poder Ejecutivo de algunos países, como procedimiento administrativo rutinario. Con la práctica de gobernar por decreto, el sistema político implica la subordinación del Congreso y, por extensión, la de los partidos y elites políticas. El "decretismo" es visible, por ejemplo, en Brasil, donde el Ejecutivo, con mucha frecuencia, distorsiona la Constitución. Esta prevee el uso de "medidas provisorias" en situaciones excepcionales, críticas, y sólo por un período determinado. En la realidad, ellas han sido usadas de un modo casi permanente: el presidente Sarney emitió 142 "medidas provisorias" durante los 525 días en que gobernó bajo la vigencia de la Constitución de 1988; es el equivalente de una "medida provisoria" cada cuatro días. En 1990, el gobierno Collor emitió 150 "medidas", aproximadamente, una cada dos días.⁹

LIDERES: CONTINUISMO Y CONVERSION

El segundo punto referente a los líderes, no debe ser entendido como relativo sólo a las personas. También se debe dar atención aquí a los partidos, sindicatos, periodistas, escuelas, iglesias y otras or-

Genaro Arriagada sobre la transición chilena, presentada en el Kellogg Institute, en 1990. Ver también Ignacio Walker, "Democratic transition and consolidation in Chile", ms., 1992.

9. Timothy Power, "Politicized democracy: competition, institutions, and 'civic fatigue' in Brazil", mimeo., Department of Government, Notre Dame University, 1991.

ganizaciones de la sociedad civil. Este segundo punto, por tanto, se relaciona con el primero (instituciones) por lo menos en el siguiente sentido: el momento más elocuente de una dirección democrática es aquel en que participa en la construcción de las instituciones democráticas, aquel en que contribuye a la consolidación de las instituciones democráticas. Así, por lo menos una parte del problema de crear un liderazgo democrático es el de cómo crear (y consolidar) nuevas instituciones democráticas.

A propósito, se debe notar que en general, los liderazgos de las nuevas democracias desarrollaron una estrategia de reformas institucionales que alcanzaron considerable éxito. Me refiero a las reformas constitucionales (incluyendo la elaboración de nuevas Constituciones) y el establecimiento de nuevas leyes electorales, de partidos políticos, asociaciones, etc. Aunque tales reformas institucionales no hayan alcanzado un éxito completo —ya que el tema permanece abierto en Brasil, Chile, Argentina, Polonia, etc., comprobando la persistencia de problemas institucionales— este es un campo en el cual importantes realizaciones fueron hechas. Por lo demás, el papel de los líderes se refiere también a otro ámbito de reformas, igualmente decisivo para la construcción de instituciones (y de líderes) democráticas. Y, en este otro camino de reformas —el de las políticas que miraban hacia reformas económicas y sociales— las "nuevas democracias" no tuvieron éxito. Los sucesivos fracasos en esta área vienen reduciendo la confianza en las instituciones políticas y desmoralizando a los líderes políticos.

Es necesario volver explícita la hipótesis general que orienta nuestra discusión de este punto, o sea, la de que los líderes —correlacionados con instituciones como partidos, escuelas, periodistas, sindicatos, iglesias, etc.— desempeñan un papel relevante en la

consolidación de la democracia. Primero, las posibilidades de consolidación democrática aumentan cuando los líderes son democráticamente concientes.¹⁰ Segundo, las posibilidades de consolidación democrática son menores cuando los líderes son autoritarios. Tercero, las posibilidades son apenas un poco mejores, comparadas con el caso anterior, cuando los líderes, aunque democráticos, no son consientes del papel que desempeñan en la consolidación de la democracia; o cuando forman parte de un conglomerado difuso de personas solo capaces de juegos personales o por sectores. La primera hipótesis se aplica ampliamente a Chile; la segunda, a Rusia; la tercera se aproxima al caso de Brasil. Es evidente, sin embargo, que todos los casos concretos "mezclan" las hipótesis mencionadas, de tal modo que esta ejemplificación es apenas relativa.

Para los lectores de Maquiavelo, diría que la consolidación democrática no es sólo una cuestión de fortuna, también es de virtud. En este caso, de una virtud democrática de los líderes, cuando esta existe con amplia conciencia de su papel. Debería ser evidente que si les faltaran condiciones, hasta los mismos políticos democráticos serán incapaces de construir (o consolidar) la democracia. Pero es también obvio que cualquier definición de las condiciones apropiadas para la democracia debe incluir

10. Para usar los términos de Rustow, adopto en este capítulo una perspectiva "genética", enfocando los orígenes de la democracia política, y no un acercamiento "funcional", más adecuado al funcionamiento de las democracias establecidas. Véase Dankwart A. Rustow, "Transitions to democracy", op. cit. Como lo sugerido por Rustow, en un acercamiento funcional los líderes democráticos tienen mayores posibilidades de éxito que los líderes autoritarios en una democracia consolidada. Mi hipótesis, de carácter genético, es que en las situaciones en que la democracia todavía no está consolidada, se vuelve más relevante el papel de los líderes democráticamente concientes.

la presencia de una dirección democrática. Esta es, tal vez, la primera de las condiciones de la democracia. No existe en ningún lugar nada de parecido a una consolidación democrática por "generación espontánea".

Con eso, no estoy sugiriendo que las condiciones apropiadas para la democratización tengan que ser necesariamente las más claras, transparentes y agradables. En verdad, las "mezclas" mencionadas, tanto de regímenes y de instituciones como de líderes, tienen algo que ver con la dureza y lo sombrío de la transición. Los procesos de democratización implican, muchas veces, alto grado de conflicto y hasta también de violencia, como nos recuerdan tanto las teorías modernas de democracia, como las teorías clásicas de la formación del Estado. Como dice el axioma teórico básico de Dahl, una democracia es el fruto de una situación en la cual los adversarios consideran la coexistencia menos costosa que la destrucción recíproca. Va en un sentido semejante la proposición básica de Przeworski de que la democracia es resultado de conflictos. En este paso, las modernas teorías de la democracia apenas reactualizan, en un grado más elevado de sofisticación las teorías clásicas del Estado.

Engels y Weber, no obstante su afiliación a diferentes concepciones filosóficas, describieron la violencia que hay en los orígenes del Estado y que debería ser suprimida, por lo menos en la forma de violencia privada, si el Estado debe ser considerado como tal. El Estado es necesario, dice Engels, porque, sin él, la sociedad se divide en dos campos antagónicos; así, la función primaria del Estado es la de mantener la cohesión de la sociedad.¹¹ Weber

11. Ver, de Friedrich Engels, sobre todo *Los orígenes de la Familia, la propiedad privada y el Estado*.

afirma algo semejante: el Estado es un conglomerado de individuos que reivindica con éxito el ejercicio legítimo de la violencia en un territorio dado. Eso quiere decir que la violencia (considerada como violencia legal, o sea, sometida al imperio de la ley) es un "privilegio" del Estado. Así, la construcción del Estado es un proceso de centralización de la violencia, de "expropiación" de la capacidad de violencia ejercida por las personas (o grupos) particulares.¹²

He aquí la diferencia mayor entre las teorías del Estado y las teorías de la democracia, tales como las propuestas por Dahl y Przeworski: la construcción del Estado es un proceso de supresión de la violencia privada, al paso que la construcción de la democracia es un proceso, no de supresión, sino de institucionalización del conflicto. Los dos casos, sin embargo, sirven a varias funciones, una de las cuales es la de recordarnos que los escenarios de construcción de la democracia o del Estado no son necesariamente limpios y transparentes. Quien tenga dudas sobre eso, sólo necesita atender a lo que viene ocurriendo en países como Rumania o Georgia, o más trágicamente, en Yugoslavia.

Aún en el caso de las transiciones donde ocurrieron progresos reales hacia la libertad y la participación popular son frecuentes las situaciones oscuras. Muchas veces, por ejemplo, los líderes de las transiciones democráticas obviamente no nacieron democráticos. Si las democracias nacen del conflicto y de la violencia, muchos de sus líderes nacen de la dictadura. En este sentido, Havel y Walesa son excepciones a una regla general que es definida por Gorbachov, Yeltsin, etc. No obstante que algunos

12. La definición weberiana puede ser encontrada en "Politics as a vocation", en Hans Gerth & C.Wright Mills, *From Max Weber: essays in sociology*, New York, Oxford University Press, 1958.

líderes bien conocidos han venido directamente de los movimientos disidentes, la mayoría se va volviendo democrática durante el propio proceso de transición. Esta ha sido hasta aquí la regla general y, en todo caso, esta es la esperanza. Pues no se puede olvidar que algunos líderes, como Fujimori, de Perú, ya comienzan a recorrer exactamente el camino inverso.

La presencia de líderes de oposición democrática —como Raúl Alfonsín y Carlos Menem, en Argentina, Patricio Aylwin y Ricardo Lagos, en Chile, o en Brasil, Ulysses Guimaraes, Mario Covas, Leonel Brizola y Luis Inácio Lula da Silva— es tal vez más importante en el proceso de transición de América Latina, de lo que es en el de Europa Oriental. Algunos líderes latinoamericanos fueron formados en los regímenes democráticos anteriores al régimen autoritario. Otros tuvieron alguna posibilidad de carrera gracias al "pluralismo limitado" (Linz) de los regímenes autoritarios. Los regímenes totalitarios de Europa Oriental duraron mucho más tiempo y durante ese largo período no permitieron la menor apertura al pluralismo.

También en América Latina, las nuevas democracias cuentan con un número significativo de líderes democráticos recién convertidos tales como José Sarney y Fernando Collor, en Brasil. Brasil es sólo un ejemplo, entre otros, en el que líderes antes conocidos como "hombres del sistema", esto es, del sistema autoritario anterior, ganaron nueva identidad política durante la transición. Nosotros podemos suponer que ellos cambiaron o están cambiando sus perspectivas sobre el Estado y la sociedad. Esto también ocurrió o viene ocurriendo, en áreas de antigua oposición a los regímenes militares, sobre todo en las áreas de izquierda que en el pasado reciente se dedicaron a la guerrilla. Pero no está ahí

la cuestión más relevante. En el caso de los líderes brasileños, como en cualquier otro —por ejemplo, el ruso— la cuestión fundamental es la de saber la profundidad de esos cambios y prever su influencia en el comportamiento de la élite y en la cultura política dominante en el país. Esa cuestión puede ser propuesta en los siguientes términos: ¿más allá de trabajar en beneficio de sus legítimos intereses políticos, personales, o de grupo, están los líderes de las nuevas democracias también trabajando en beneficio de objetivos generales que podrían ayudar a consolidar la democracia política como un todo?

La discusión sobre los liderazgos son un ejemplo del argumento de que, no obstante la continuidad y la ruptura sean históricamente materias distintas y contrastantes ellas no siempre son excluyentes. Por lo menos, en cuanto se refieren a estructuras del Estado y de la política. Por cierto, en determinadas situaciones, es difícil distinguir entre lo que permanece del pasado autoritario (o totalitario) y lo que es realmente democrático y nuevo.¹³ Para propósitos comparativos es importante el grado relativo de continuidad (o, alternativamente, de ruptura) encontrado en un proceso dado de transición, al ser comparado con otros. Por ejemplo, para entender las diferencias importantes entre las transiciones latinoamericanas y las del Este europeo, se puede

13. Claro está que nos estamos refiriendo a los "viejos" autoritarismos que anteceden a las nuevas democracias. En todo caso en estas también existen ejemplos de viejas instituciones democráticas. Sin embargo, pocas son testimonio de una tradición democrática más antigua. Es obvio que el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) es una vieja institución democrática, muy anterior al régimen de Franco. Tiene más de un siglo de existencia. En Brasil, un buen ejemplo, aunque más reciente, es de 1930, es el de la Justicia Electoral. En Chile, se puede mencionar el ejemplo de todo el sistema partidario que es anterior al régimen de Pinochet y sobrevivió a él.

afirmar que la ruptura relativa es (sobre todo en los planos social y económico) más típica de las transiciones de Europa Oriental en cuanto a relativa continuidad (sobre todo en el plano político) que la que caracteriza las transiciones latinoamericanas.

Aunque pesen estas diferencias, permanece relevante el examen de algunas experiencias de Europa Oriental desde un ángulo latinoamericano. El sociólogo húngaro Elemer Hankiss habla de una "conversión" de miembros de la vieja élite comunista en Hungría, hacia un nuevo tipo de clase dominante.¹⁴ Evidentemente, se trata de una forma de continuidad de la clase dominante en un régimen económico y político que pasa por un importante proceso de cambio o de ruptura. Caso contrario, no sería necesaria tal "conversión". De acuerdo con esta interesante sugerencia conceptual, sería preciso establecer claras distinciones también en el "continuismo" latinoamericano. Aquí casi no existen diferentes formas de continuismo, como algunas de las que están muy próximas del concepto sugerido por Hankiss.

En la transición brasileña, por ejemplo, el continuismo fue casi una imposición de grupos militares que dejaban el poder, pero también fue una escuela política de muchas fuerzas democráticas que lo asumían. Fue un compromiso entre moderados de ambos lados y, en este sentido, una expresión de la realidad del poder dominante en el país. Rechazado apenas por pequeños grupos de izquierda, este compromiso quita la venda de la "Nueva República" como el resultado de una "transición conservadora".

14. Elemer Hankiss, "A grande coalizão (as mudanças na Hungria)" *Revista Lua Nova* 22 (São Paulo, diez, 1990). pp.35-68. Es el capítulo 9 de Elemer Hankiss, *East European Alternatives: are there any?*, New York, Oxford University Press, 1991.

Una transición conservadora que combinó la "conversión", en el sentido definido por Hankiss, y el "continuismo", en el sentido latinoamericano más tradicional, con el fin de instalar a la mayoría de los líderes en los cuales hoy se sustenta la "Nueva República". Y Brasil no es el único caso en el género, entre los "regímenes mixtos" de América Latina.

DEMOCRACIA POLÍTICA Y DESIGUALDAD SOCIAL

Con todas sus posibilidades y diferentes "combinaciones", los "regímenes mixtos" constituyen una cuestión de discusión empírica. Así, por más importante que sea la idea de "regímenes mixtos", ella no lleva a ninguna novedad (o dificultad) teórica. Las cuestiones teóricas importantes sólo aparecen cuando después de haber sido examinados diferentes regímenes políticos, decidimos cuáles de ellos son verdaderas democracias, a pesar de todas sus debilidades y no solamente dictaduras que "importaron" formas y símbolos democráticos. Eso significa que antes de aceptar, para un dado caso nacional, descripciones basadas en continuidades, conversaciones, "combinaciones", etc., tenemos que valernos de criterios teóricos que sirvan de límite al relativismo conceptual.

Estos criterios son de acuerdo con Norberto Bobbio, las "reglas del juego". O sea, son el meollo de las reglas institucionales que dan sentido a la democracia representativa.¹⁵ Robert Dahl, en su clásico *Po-*

15. Norberto Bobbio, *The future of democracy - A defense of the rules of the game*, Minneapolis, University of Minnesota

liarchy, llamó a estas reglas *requirements for democracy*.¹⁶ Ellas están explícitas en la definición de los procedimientos que los politólogos llaman de "definición mínima" de la democracia: voto secreto, sufragio universal, elecciones regulares, competencia partidaria, derecho de asociación y responsabilidad de los ejecutivos.¹⁷ Con pequeñas diferencias, se encuentran los mismos criterios en las obras de casi todos los científicos políticos que forman la corriente dominante del pensamiento democrático contemporáneo. En lo esencial, ellos son herederos de las críticas fundamentales de Joseph Schumpeter (en el celebrado *Capitalism, socialism and democracy*, publicado en 1942) al concepto de democracia clásica. Y apoyan, a veces con importancia creciente, su idea básica de que la democracia es un método de adquirir poder con base en la competencia pacífica entre las élites.¹⁸ Eso no hace de ellos —por lo menos, no necesariamente— adeptos del elitismo político. Algunos son demócratas radicales, otros, socialistas democráticos. Pero ciertamente los separa de la clásica concepción instrumental de la democracia, en la cual ésta es vista, para usar los términos de Schumpeter, al servicio del bien común.

¿Cómo se aplican tales criterios a una determinada situación política? Tal vez un ejemplo de la

Press, 1987. pp. 24-5.

16. Robert Dahl, *Poliarchy participation and opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971, cap. I.

17. Guillermo O'Donnell & Philippe Schmitter, *Transitions from authoritarian rule - Tentative conclusions about uncertain democracies*, Baltimore, The Johns Hopkins University, Press, 1989. La definición de Dahl, inspiradora de muchas de las "definiciones mínimas" actuales de democracia, puede ser encontrada en este libro.

18. Joseph Schumpeter, *Capitalism, socialism and democracy*, New York, Harper & Row, 1975, caps. XXI y XXII.

historia brasileña pueda ayudar. Como vimos, la democracia brasileña, de 1946 a 1964, heredó muchas estructuras autoritarias de la dictadura de 1937 a 1945. Pero eso está lejos de limitarse solo al plano de las instituciones sindicales, afectando niveles mucho más elevados. El general Eurico Gaspar Dutra, Primer Ministro de Guerra durante la dictadura, fue electo presidente en 1945 con la mayoría del voto popular. Tenía el apoyo de Getulio Vargas, el dictador del régimen anterior. El propio Vargas, que fundó en 1945 dos de los mayores partidos del país, fue electo presidente en 1950. Y aún después de su muerte, en 1954, permaneció con una influencia político-ideológica importante en la política brasileña hasta 1964. Pese a todo el régimen democrático de 1946 era mixto: la propia cultura política del régimen de 1946 a 1964 era una mezcla de democracia y de autoritarismo.

Y, con todo, consideramos este régimen democrático porque, a despecho de todas las continuidades, conversiones y otras posibles "mixturas", los líderes brasileños experimentaron esta "organización de la incertidumbre" (Przeworski) que caracteriza a una democracia representativa. El régimen brasileño de 1945-64 fue probablemente una "democracia inestable", en la acepción de Lipset.¹⁹ Se caracterizó por intervenciones militares intermitentes en la política, por medio de "pronunciamientos" y amenazas de golpes de Estado, las cuales al final condujeron al golpe que instauró el régimen militar en 1964. Aunque frágil fue, de algún modo, una democracia de acuerdo con la definición mínima mencionada antes. Definición cuyo mayor valor es precisamente el de reconocer la democracia en medio de la confusión, de la violencia y de eso que

19. Ver Seymour Martin Lipset, *Political man*, op. cit.

Fernando Henrique Cardoso llamó, cierta vez, como el ojo en la transición brasileña, de "escombro autoritario".

Esa definición mínima exige, de todas formas, una discusión teórica. No se trata de proponer cambios a la definición como tal, pero precisar por lo menos un punto de cierto alcance interpretativo: el funcionamiento de las reglas mínimas de procedimiento de una democracia política implica la existencia de ciertas condiciones sociales mínimas. Este es un punto claramente establecido, desde fines de los años 50, por politólogos como Dahl, también por sociólogos como Lipset. Pero este aspecto, decisivo para comprender el drama de las nuevas democracias, fue olvidado por muchos científicos sociales que estudiaron las nuevas democracias en los años 80.²⁰ Muchos de ellos aceptan la definición mínima de democracia como si las "reglas del juego" fuesen apenas formas vacías, desprovistas de cualquier contenido social. De modo paradójico, ellos se comportan como extraños compañeros de viaje de aquellos que rechazan la definición mínima de democracia con base en el mismo argumento, o sea, de que se trataría sólo de una definición formal de reglas institucionales.

Rechazo por ello la propuesta que concibe las formas como vacías y considero que ellas siempre son formas de algún contenido. En este caso, contenido social. Esto parece especialmente apropiado para el estudio de las transiciones, sobre todo cuando se sabe que muchas nuevas democracias están emergiendo en sociedades caracterizadas por fuer-

20. *Poliarchy*, de Dahl, tiene tres capítulos sobre cuestiones socioeconómicas. El clásico de Seymour M. Lipset. *Political man*, tiene la intención explícita de ser una "sociología de la política"; vale la pena recordar que su subtítulo es *The social bases of politics*.

tes presiones sociales. Países como Brasil, Guatemala y Perú fueron tradicionalmente marcados por fuertes desigualdades sociales. Otros, como Argentina, están actualmente pasando por procesos de intensificación de la desigualdad social, o de "desigualización".²¹ Es evidente que, en ambos casos, se nota el peso de un prolongado estancamiento económico.²²

En el Este Europeo queda claro que aunque las circunstancias económicas sean diferentes, en el sentido de que las nuevas democracias tienen toda una estructura económica a cambiar, los procesos de aumento de la desigualdad parecen tener efectos todavía más fuertes. Recientes reacciones electorales en Polonia, disminuyendo el peso político del liderazgo de Walesa y multiplicando los partidos, o bien como las manifiestas resistencias que viene encontrando el programa económico de Yeltsin en Rusia, son señales de las tendencias de "desigualización" resultado de las políticas económicas vigentes. Con estos ejemplos, en este punto muy semejante a otros en América Latina, se percibe que sería ingenuidad imaginar que la transición política pasaría incólume por una crisis económica y social de tamaño profundidad.

Hay una premisa en la definición mínima de democracia que es habitualmente ignorada por sociólogos y politólogos y que debe ser explicitada aquí.

21. Guillermo O'Donnell, "Democracia delegativa?", *Novos Estudos* CEBRAP 31 (São Paulo, out. 1991).

22. Hay un buen análisis del peso de la desigualdad social en el caso brasileño en Bolívar Lamounier, "Brazil: inequality against democracy", en Larry Diamond, Juan Linz & Seymour Martin Lipset, *Politics in developing countries - Comparing experiences with democracy*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers, 1990.

Me refiero a la premisa según la cual los requisitos mínimos de participación democrática se aplican a la población adulta de las naciones.²³ Esta propuesta parece a muchos tan obvia que acaban por olvidarse de su significado básico. Olvidarse con frecuencia que la participación de la población adulta es la mayor diferencia entre democracias modernas, que se realizan en el contexto del Estado-Nación y los sistemas políticos anteriores, comenzando por la democracia de la antigua ciudad-Estado.²⁴

Cuando nos referimos al concepto mínimo de democracia, no estamos hablando de democracias que se desarrollan en el suelo de sociedades esclavistas (Antigüedad), ni de los regímenes políticos de la Edad Media, apoyados en relaciones de servidumbre. Al contrario, nos estamos refiriendo a regímenes en los cuales los ciudadanos están preparados para usar las reglas mínimas de participación democrática; o sea, que son portadores de aquellos atributos sociales básicos que definen la individualidad. En la antigüedad, la identidad individual estaba dada en el contexto de la definición de ciudadano, entendido este primariamente como miembro de la ciudad-Estado. En la Edad Media, la participación era concebida, típicamente, no sobre la base del individuo o del ciudadano, sino sobre la base de diferentes tipos de privilegios asociados al *status*.

23. La expresión de esta premisa está en Samuel Valenzuela, "Democratic consolidation in post-transitional setting: notion, process, and facilitating conditions" (1990), ms., Kellogg Institute.

24. En la época actual del Estado-Nación, podríamos admitir que está surgiendo un tipo supranacional de ciudadanía (por ejemplo, la ciudadanía europea, asociada a la perspectiva de una Europa unificada, a partir de 1993). Pero parece claro que tal posibilidad no está presente cuando examinamos las "nuevas democracias".

En el moderno Estado-Nación, la ciudadanía es una realidad política (institucional), por cierto distinta de la realidad social del individuo, pero apoyada en ésta.

¿Qué le sucede a un régimen democrático cuando faltan a la ciudadanía algunas de sus condiciones sociales? ¿Qué pasa con un régimen democrático cuando faltan al supuesto ciudadano los atributos sociales del individuo?

Si nos acordamos de los clásicos de la teoría democrática, sabremos que una teoría del desarrollo de la democracia no puede omitir la teoría del desarrollo de la sociedad. La premisa nacional implícita en la definición "mínima" de democracia sugiere un aspecto importante de las relaciones entre condiciones políticas y sociales. Ninguna teoría política clásica nos autoriza al formalismo, al punto de que seamos llevados a creer que la definición mínima de democracia sea operativa en cualquier contexto social, independientemente de ciertas condiciones sociales básicas. Así como requiere un mínimo de condiciones institucionales, la realidad política de los ciudadanos en los Estados-Nación modernos requiere también un mínimo de condiciones sociales. Y este mínimo se refiere al fenómeno de la individualización, a la formación social de los individuos en la sociedad moderna.

Una teoría de la democracia exige una teoría de la sociedad, por lo menos en el sentido en que la igualdad democrática de los ciudadanos requiere el supuesto de algún nivel de igualdad social entre los individuos. No estoy refiriéndome aquí a la igualdad social en el sentido de Marx, sino a la de Tocqueville, para quien la igualdad social no es la igualdad de poder o de riqueza, sino esencialmente, la igual-

dad de los individuos como tales.²⁶ Lo mismo cuando Tocqueville piensa la democracia como un tipo de sociedad, opuesto a la sociedad aristocrática, la individualización típica de las sociedades modernas es vista como condición necesaria para el funcionamiento de la democracia política. La definición ofrecida por Giovanni Sartori de "igualdad social" va directo al punto central de las perspectivas tocquevilleanas: "Igualdad social, entendida como igualdad de status y de consideración, lo que implica diferencias de clase y de riqueza que no implican distinción".²⁶

En contraste con Marx, la idea fundamental de Tocqueville sobre la "igualdad social" significa *égalité de condition*, esto es, la oportunidad de un individuo a ser tratado como tal por los otros. Por más moderada que sea esa noción de igualdad, ella es suficiente para mis propósitos aquí. Si hay una revolución tocquevilleana, ella es la revolución de la igualdad como tendencia universal, contrastando con situaciones en las cuales la deferencia es el significado primario de los patrones predominantes de comportamiento, como en las sociedades aristocráticas o en las situaciones donde prevalecen las relaciones clientelísticas. Contrasta, también, con

25. Tocqueville es mi referencia clásica para la relación entre igualdad social y libertad política. Ejemplos de discusiones contemporáneas sobre el asunto pueden ser encontradas en Robert Dahl, *Poliarchy*, op. cit., cap. 6 ("Equalities and inequalities"); y Giovanni Sartori, *The theory of democracy revisited*, Chatham, New Jersey, Chatham House Publisher, 1987, cap. 12.

26. Giovanni Sartori, *The Theory of democracy revisited*, op. cit. p. 343. Recordemos que Sartori define tipos diferentes de igualdad: igualdad jurídico-política, igualdad social, igualdad de oportunidades, "igualdad" (*sameness*) económica. La igualdad social significa también "a cada uno la misma importancia social, esto es, el poder de resistir la discriminación social". (p.345).

situaciones de preeminencia de status, típicas de sociedades jerárquicas y con situaciones de extrema desigualdad social o procesos de creciente desigualdad, tan frecuentes en las nuevas democracias.

Esta explicación podría todavía ser desarrollada, mas por ahora vamos a restringirnos a una conclusión.²⁷ Más allá de las suspicacias de Tocqueville frente a la democracia, su concepto de igualdad social permanece, de cualquier modo, como requisito para la igualdad política de los ciudadanos en las sociedades modernas. No obstante, esta condición social "mínima" está ausente en muchas de las nuevas democracias. En lo que se refiere al pasado, esa ausencia ayuda a explicar la típica inestabilidad democrática y algunas de sus experiencias políticas características: Vargas es la tradición varguista en el Brasil, Perón es la tradición peronista en Argentina, el régimen mexicano basado en el papel dominante del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el liderazgo peruano de Haya de la Torre y el APRA, la experiencia del régimen de Velasco Alvarado, etc.

Pero todo eso es el pasado o parte de él. Las consecuencias políticas de situaciones de extrema o

27. Sería apropiado mencionar aquí el productivo ensayo de T.H. Marshall sobre "Citizenship and social class", en T.H. Marshall, *Class, citizenship and social development*, Londres, Anchor Books, 1965. Pero evitemos confusiones. La teoría de Marshall sobre el desarrollo de la democracia (para resumir: de los derechos civiles a los derechos políticos y de éstos a los derechos sociales) sugiere una discusión diferente de aquella que pretendo realizar arriba. Tocqueville veía una tendencia a la igualdad de condiciones en los Estados Unidos, en una época muy anterior, en las primeras décadas del siglo XIX, cuando ninguna discusión sobre derechos sociales parecía siquiera posible. La referencia de Marshall a los derechos sociales es, de hecho, una referencia al Estado de Bienestar, el cual, en Inglaterra, se forma después de la Segunda Guerra. Es una referencia importante en sí misma, pero que va mucho más allá de lo que pretendo en este texto.

creciente desigualdad vuelven las situaciones actuales más complicadas. No creo que las "nuevas democracias" repetirán las experiencias populistas. Estas, con las diferencias que puedan haber tenido de un país a otro, fueron siempre alimentadas por un momento relevante del desarrollo económico, como en la Argentina durante el primer gobierno peronista, o por un largo período de crecimiento económico como en el Brasil, entre los años 30 y los años 60. Este es también el caso de México, si la historia política de este país puede ser pensada según el paradigma populista. Con menos énfasis, el mismo argumento se ajusta al caso del Perú y de otros países latinoamericanos hasta los años 60.²⁸

Regímenes populistas hubo en países donde amplios sectores de las clases populares, tradicionalmente dependientes, pasaron por procesos de progreso social, de creciente igualdad, sobre todo con la conquista de nuevas posiciones sociales aún si éstas tenían el significado aproximado de un paso en los escalones ocupacionales más bajos. Así, para muchas personas, los regímenes populistas eran experiencias asociadas a la obtención de más independencia individual en el nivel social, aún si ellas permanecían dependientes del nivel político. Es difícil decir lo mismo de los países de Europa Oriental durante los períodos en que pasaron por experiencias políticas totalitarias. Pero es incuestionable la

28. Sobre el populismo, ver Francisco Weffort, "Estado y masas en Brasil", *Revista Latinoamericana de Sociología* (1965); publicado también como "State and masses in Brazil", en Irving Louis Horowitz (ed.), *Masses in Latin America*, New York, Oxford University Press, 1970. Ver también Torcuato Di Tella, "Populism and reform in Latin America", en Claudio Velliz (ed.) *Obstacles to change in Latin America*, New York, Oxford University Press, 1965; y Octavio Ianni, *La formación del Estado populista en América Latina*, México, Ediciones Era, 1975.

naturaleza radical de sus experiencias generales. En este sentido, aunque de modo mucho más radical, ellos tuvieron algo de común con el populismo.

En los años 80, el proceso de democratización política que liberó tantos países de las tinieblas del autoritarismo, ocurrió en el mismo momento en que ellos entraron en profunda y prolongada crisis económica. La larga y severa crisis creó condiciones de exclusión social y pobreza generalizada, reduciendo el sentido básico de independencia individual. La premisa básica de una igualdad social mínima de los individuos fue desacreditada, con serios efectos para el funcionamiento de la democracia política. No hay exageración en decir que algunos de esos países están construyendo una democracia política sobre el campo minado del *apartheid* social. Brasil, Perú y Guatemala son casos típicos de ese fenómeno. Otros, como Argentina, Chile y Uruguay, están experimentando la construcción de una democracia política sobre el terreno, tal vez apenas un poco menos difícil, de una desigualdad social creciente. Este parece ser también el caso de los países de Europa Oriental, aunque en estos últimos las dificultades se declaran mucho mayores.

De todas formas, no creo necesario retornar a teorías deterministas, de inspiración económica o sociológica. Tales teorías llevarían, casi inevitablemente, a conclusiones pesimistas con respecto a las posibilidades de éxito de la democracia política. Además, como la insuficiencia básica de todo determinismo es la de no captar la autonomía de la cultura y de la política, seríamos conducidos al equívoco adicional de no haber explicado el crecimiento de la democracia política durante los años 80, esto es, específicamente en el contexto de la crisis económica. Tendríamos oscurecidas las perspectivas de

acción democrática tanto como las de un mejor conocimiento de las nuevas democracias.

Una de las funciones de la política comparada es ayudarnos a distinguir todo un espectro donde, a ojo desnudo, sólo mirábamos dos colores. Igual, si las comparaciones no nos permiten mucho optimismo (leso sería pedir mucho!), ellas pueden mantener el pesimismo bajo control. En este sentido, es útil recordar que fue posible a los Estados Unidos preservar su democracia igual en períodos de dura crisis económica, como en los años 30, o en regiones de *apartheid* racial y social, como en el Sur hasta los años 50. Si las comparaciones con Estados Unidos parecen desproporcionadas, tal vez la India nos sirva mejor. Ninguno contestaría la afirmación de que la India es un caso muy especial de democracia consolidada, en una sociedad jerárquica, que enfrenta situaciones de *apartheid* social y racial. Ejemplos como este sugieren que las relaciones entre sociedad, economía y política son más complejas de lo que parecen a primera vista.

Para resumir mi argumentación relativa a esas relaciones, trataré aquí de dos cuestiones básicas. Primero, ¿es posible la democracia política en sociedades marcadas por alto grado de desigualdad (Brasil, Perú, Guatemala) o por procesos de creciente desigualdad social (Argentina, Chile, Uruguay)? Mi respuesta es afirmativa, pero tomando en cuenta los innumerables problemas reales en cuanto al tipo de democracia posible en tales condiciones. Hay una contradicción entre un sistema institucional basado en la igualdad política de los ciudadanos (y, así, una igualdad social básica de los individuos en cuanto tales) y sociedades caracterizadas por procesos de extrema desigualdad social o procesos de creciente desigualdad. Aunque no creo que esta contradicción debe llevar —por lo menos, no necesariamente— al

desastre a las nuevas democracias, ella abre un campo de tensiones, distorsiones institucionales, inestabilidad, violencia, etc.,.Desigualdad extrema y "desigualización" no anulan las posibilidades de la democracia política, mas hacen una diferencia, una gran diferencia.

La segunda cuestión: ¿bajo tales condiciones, la consolidación de la democracia es posible? Mi respuesta es negativa. De acuerdo con muchos conceptos de consolidación, Brasil -que es hoy, ciertamente, una democracia- no es una democracia consolidada. Esa consideración se aplica también a la democracia brasileña de 1945-64. Algunos de los factores institucionales que caracterizaron la no-consolidación de la democracia en aquella época continúan actuando con sólo algunas diferencias de grado. Entre esos factores se encuentran la baja institucionalización partidaria (hoy peor de lo que estaba en 1945-64); los *impasses* intermitentes entre la Presidencia y el Congreso (también peor hoy que antes); la presencia militar como herencia del régimen autoritario anterior (menos importante hoy que en 1945-64). Hay, por lo tanto, algo más a considerar de sólo el nivel institucional y, como ya observé antes, en el nivel social, la situación actual es más grave.

DEMOCRACIA DELEGATIVA VERSUS MOVIMIENTO DEMOCRÁTICO

La democracia es "deformada" por las condiciones sociales en las cuales tiene que operar. La misma idea puede ser expresada de otro modo. Tales "deformaciones" pueden ser entendidas también como "posibilidades alternativas" o, simplemente, como mecanismos de adaptación de cualquier sistema democrático frente a las circunstancias sociales y económicas. Aquí, importa retener esa idea general según la cual en condiciones de extrema desigualdad (o de desigualdad creciente), las democracias acaban creando sus mecanismos de ajuste. De cierto modo, esas "deformaciones" son las que explican su sobrevivencia en condiciones tan adversas.

El objetivo central de este capítulo es llamar la atención hacia la capacidad de las democracias *representativas* de abrir espacio para conductas y procedimientos que pueden ser interpretados por la idea de la *delegación*. Desde luego, debe quedar claro que tal calificación tiene una intensión crítica. Esta se inspira en una visión de democracia que desea para las nuevas democracias tanto la capacidad de representación, como también de participación.

En contraste con las concepciones clásicas de la democracia representativa (o participativa) Guillermo O'Donnell sugirió para las nuevas democracias el calificativo de "democracias delegativas". Según ese autor, las nuevas democracias "se apoyan en esta premisa básica: el hombre (o eventualmente la mujer, esto es, Corazón Aquino, Indira Ghandi y, tal vez, Isabel Perón) que triunfa en una elección presidencial conquista autoridad para gobernar el país como él (o ella) lo considere más apropiado (...). El presidente es la encarnación de la Nación, el principal árbitro de los intereses nacionales, que él mismo (o ella) define".¹ En lugar de la representación (o de la participación), tendríamos, por tanto, una tendencia a la delegación. De eso, esencialmente, trataremos aquí.

REPRESENTACIÓN Y DELEGACIÓN

La tendencia a la formación de "democracias delegativas" está relacionada con las condiciones de crisis económica y de deterioro social que he venido mencionando en este libro. Si la democracia representativa es, por lo menos idealmente, una democracia de individuos iguales, independientes, capaces de hacerse representar, entonces la "democracia delegativa" debe entenderse como una democracia de individuos desiguales, dependientes e incapaces de hacerse representar. En el contraste de esas dos ideas está el centro de nuestro problema. Antes, sin embargo, de entrar en una discusión tan abstracta,

1. Guillermo O'Donnell, "Democracia delegativa?" *Novos Estudos* CEBRAP 31 (São Paulo, out.1991).

conviene recurrir a una metáfora como introducción del tema.

El economista brasileño Edmar Bacha creó un apellido expresivo para el Brasil. Siempre que deseaba llamar la atención sobre los desequilibrios y los extremos de la desigualdad social del país, llamaba al Brasil "Belindia". Con eso quería dar a entender que el Brasil rico es pequeño como Bélgica, mientras que el Brasil pobre es grande como la India. Llevando la metáfora un poco adelante, el politólogo Fábio Wanderley propuso una interesante cuestión: ¿cuál es el significado de democracia en un país cuyos gobernantes son electos por el pueblo de la "India" y cuyo poder real está bajo control de "Bélgica"?

Esta metáfora, aunque imprecisa, ilustra bien nuestra condición de *apartheid* social así como las distorsiones institucionales que la democracia viene sufriendo, parte de las cuales se revelan a la luz del concepto de "democracia delegativa". Es evidente que, con una definición tan estricta como la presentada anteriormente, una "democracia delegativa" sería tan débil, dado que está construida sobre la base de individuos incapaces de hacerse representar, qué cabría indagar sobre sus posibilidades de existencia real. No se debe olvidar, sin embargo, que las situaciones reales nunca alcanzan tal estado de pureza. Eso quiere decir que, de hecho, la democracia delegativa no debe ser pensada en términos de un contraste absoluto con la democracia representativa. En la realidad, esta última siempre es una mezcla de representación, delegación, participación directa, etc., en cuyo patrón institucional predomina la representación. Algún ipo de "mezcla" debe ocurrir también en la llamada "democracia delegativa". Representación y delegación andan siem-

pre juntas, por eso se deben combinar de alguna manera.

Fue precisamente la *delegación* lo que llevó a Rousseau a rechazar la *representación*. En el *Contrato Social*, se consideraba imposible una "delegación de la voluntad" que estaría implícita en toda relación de representación. Esta sería por lo tanto una ilusión, una promesa imposible de realizar. Así, Rousseau rechazó la representación como tal y, en consecuencia, rechazó la idea de una democracia basada en la representación. Aunque haya mucho debate entre los historiadores en torno de las concepciones rousseauianas de democracia, él parece inclinado a aceptar algún tipo de democracia basada en la participación directa. Dependiendo de la parte de su obra que se considere, Rousseau parece pensar en una democracia directa o, a veces de modo paradójal, en una democracia plebiscitaria.

La idea de la imposibilidad de la representación es inaceptable. La representación siempre supone algún tipo de delegación, pero eso, al contrario de lo que pretende Rousseau, no inviabiliza ni una ni la otra. Los modernos Estados-Nación —que no forman parte del mundo rousseauiano— prefirieron escoger un tipo de democracia en el cual "delegación" y "representación" no sólo son posibles, sino que también son parte de la misma familia democrática, la cual, por ser familia, no deja de ser altamente conflictiva. Pero eso no significa que las ideas de Rousseau hayan desaparecido. Aunque sin un lugar en los sistemas institucionales, ellas permanecen como parte de los movimientos políticos y sociales. Como observó Sheldon Wolin, comentando algunos títulos del New York Times sobre los problemas enfrentados por las nuevas democracias de Europa Oriental, el día siguiente al de la destrucción de las dictaduras fue también un día de preocupaciones

por la suerte de las democracias en la región.² Un aspecto central de la difusión universal de la democracia en los años 70 y 80 y, a lo que se puede prever, también en los años 90, es la división entre *democracia como movimiento y democracia como régimen*. Esa distinción, de base empírica y apoyada en la observación de las luchas democráticas de los últimos decenios, podría tener también un origen teórico de clara inspiración rousseauiana. En todo caso, es una distinción que ayuda a entender la frustración de mucha gente con las nuevas democracias.

Así como algunas de las nuevas democracias del Este Europeo, la mayoría de las nuevas democracias de América Latina se asemejan a las viejas democracias de la Europa moderna en un punto por lo menos: el desencanto. Un desencanto que crece con el sentimiento de que ellas son una especie de anticlimax. Como regímenes políticos, constituyen un punto demasiado estrecho y aparentemente ineficaz para el amplio movimiento de participación política, así como para las reformas sociales y económicas propuestas durante el período de resistencia democrática y el derrumbe de la dictadura. Aún cuando muy eficientes en el lado institucional, lo que parece haber sido excepcional, muchas de ellas fallaron en las reformas sociales y económicas propuestas por los movimientos democráticos.

Por lo tanto, la idea de democracia delegativa no es la misma cosa que el populismo, aunque pueda mantener con él cierta simbiosis. La democracia delegativa es un concepto más general, que incluye *cualquier tipo de situación democrática o de régimen democrático caracterizado por la preeminencia*

2. Sheldon Wolin, "The deconstitution of democracy", ms., 26/11/1990.

de la delegación. Teniendo presente el ejemplo del populismo, es preciso recordar que otros regímenes políticos (o situaciones políticas) muestran una similar —y aún más fuerte— preeminencia de la delegación. Por ejemplo, hasta el inicio del siglo XX, el liberalismo europeo iluminista se justificó como un tipo de delegación. (Aquí es interesante recordar una conversación entre Max Weber y el general Ludendorff, cuando el gran sociólogo alemán expresó la siguiente definición: "Democracia es elegir un líder y darle todo el apoyo que él necesita para gobernar").³ El mismo énfasis en la delegación se encuentra en el "coronelismo" brasileño, durante las primeras décadas de este siglo, aunque no se trata de un régimen político, sino más bien de la base de poder de un régimen que empleaba un amplio sistema clientelístico. En el coronelismo, como en muchos otros sistemas clientelísticos muchos electores eran social y económicamente dependientes del candidato; de cierto modo, eran apenas medio ciudadanos, en tanto los representantes, eran ciudadanos completos. Probablemente, el mejor ejemplo de democracia delegativa es el bonapartismo, de Napoleón III, en el cual, como lo describió Marx, el representante electo por el pueblo aparecía en su presencia como su señor. El populismo, el coronelismo, el bonapartismo, etc., son todos ejemplos de

3. He aquí algunos detalles de ese diálogo. Ludendorff pregunta a Weber: "Entonces, qué entiende el señor por democracia?" Weber responde: "En una democracia el pueblo escoge el líder en el cual confía. Entonces el líder dice: "Ahora ustedes cierren la boca y obedézcanme". Después de este momento el pueblo y el partido ya no tienen libertad de interferir en los asuntos del líder". Ludendorff le dice que le gustaría una democracia como ésta, y Weber concluye: "El pueblo podrá hacer su juzgamiento después. Si el líder comete algún error, que vaya para la cárcel!". Hans Gerth & C. Wright Mills, *From Max Weber: essays in sociology*, New York Oxford University Press, 1958, p.42.

democracia delegativa. Empero, es necesario tener presente que la democracia delegativa es un concepto general que no equivale a cualesquiera de esas formas específicas.⁴

La democracia delegativa *es una especie particular de democracia representativa, en la cual hay una preponderancia de comportamientos y relaciones delegativas en el interior de un patrón institucional definido por el sistema representativo.* Evidencia una preminencia general de liderazgo personal, elecciones plebiscitarias, voto clientelístico, por ejemplo, sobre relaciones parlamentarias, partidarias, etc. No obstante el hecho de que las instituciones se definen de acuerdo con un patrón representativo, el comportamiento tanto de la población como de los líderes es predominantemente delegativo.

Los mejores (¿mejores?) ejemplos disponibles son Brasil y Perú. Las recientes elecciones presidenciales (1989) en los dos países revelaron claro predominio de los aspectos plebiscitarios y personalistas. Los triunfadores (Fernando Collor y Alberto Fujimori) son casos de "política de la antipolítica". Lo mismo se puede decir de sus principales adversarios: Luis Ignacio Lula da Silva y Mario Vargas Llosa. Aunque se sabía que Lula era un importante líder sindical y que estaba formando un nuevo partido volviéndose un político de expresión nacional, en aquellas elecciones su imagen para la mayoría

4. Después de escribir este texto, hay una interesante sugestión de Alfred Stepan, para quien la "democracia delegativa" podría ser considerada "una de las 'patologías' predecibles del presidencialismo" y que "las múltiples lógicas del 'parlamentarismo puro' parecen haber trabajado contra la democracia delegativa". Ver Alfred Stepan & Cindy Skach, "Meta-institutional frameworks and democratic consolidation", ms., jan. 1992. Lamentablemente, no tengo espacio aquí para trabajar sobre esta idea.

del electorado era la de alguien desvinculado de la "clase política". Vargas Llosa, pese al hecho de ser un gran escritor y pensador político, era también percibido por la mayoría del electorado como un no-político. Es importante notar que tanto las elecciones brasileñas como las peruanas fueron organizadas según las reglas de la democracia representativa y marcadas por la incertidumbre típica de este tipo de juego.

Algo de este escenario "delegativo" se encuentra también en las elecciones argentinas que dieron la victoria a Carlos Menem. Debe notarse, sin embargo, la relevante diferencia de que Menem y su principal adversario -Angeloz, del Partido Radical- eran líderes con perfiles políticos definidos, miembros de partidos importantes. Además, Argentina es un país donde los partidos son considerados pesos decisivos en el sistema político. Con todo, algo del comportamiento "delegativo" de que venimos hablando se observa en el escenario argentino.

¿Serían Brasil y Perú casos de neopopulismo? Esta es todavía una cuestión abierta. Pero desconfío de la propensión a identificar el presente con el pasado. Prefiero insistir en las diferencias, por ejemplo en el hecho de que el populismo promovió, de los años 40 a los 60, cierto grado de progreso social, esto es, algún crecimiento de la igualdad social, mucho más de lo que Collor y Fujimori (o el mismo Menem, aunque este se presente como heredero directo de Perón) podrían siquiera imaginar. Las victorias de Collor y Fujimori, como políticos de países caracterizados por extremas desigualdades sociales y sumergidos en una prolongada crisis económica, demuestran que las personas pobres y comunes que los apoyaron están clamando por alguien que resuelva sus problemas más inmediatos y urgentes. Los métodos económicos o las fórmulas po-

líticas a ser adoptados tienen menos importancia. Para muchos de sus electores, Collor y Fujimori, fueron promesas de resolver *ahora* sus dificultades financieras.

El populismo se basaba en una situación de protesta y de mejoramiento social para las masas populares. La situación actual, de una desesperación que se aproxima a la anomia y a la desorganización social, es diferente. En ella, a las personas no les importa mucho si los líderes, después de llegar al gobierno, cambian sus opiniones sobre cuestiones económicas de un día para otro. El caso de Fujimori es un buen ejemplo, así como el de Menem. De modo general, los nuevos presidentes "delegativos" no tienen partidos políticos, y cuando los tienen, siempre están preparados para dejar de lado, de un momento a otro, los programas partidarios. La mayoría de sus electores no les piden definiciones en torno de programas, ni aún cuando fueron tan vagos e indefinidos como los programas del período populista.

Durante su campaña electoral, Menem le dijo al pueblo: "sígueme". Fue este su verdadero programa: conquistar la confianza de popular para su persona. Poco tiempo después de electo, cambió muchas de sus opiniones sobre problemas económicos. También Collor y Fujimori cambiaron mucho de opinión. Es verdad que, al hacer la crítica de los "marajás" de la función pública durante la campaña, Collor estaba ofreciendo a los electores una propuesta de reducción de los gastos públicos que su programa de gobierno debería realizar. ¿Pero quién podría haber previsto la violencia de su primer plan económico, que llegó hasta a congelar los fondos privados de los bancos? Quien se vuelva hacia el Este Europeo, hacia la Polonia de Lech Walesa, no verá escenario

muy diferente: partidos débiles, líderes personalistas, "política de la antipolítica", etc.

DEMOCRACIAS DÉBILES

¿Cómo caracterizar las nuevas democracias, sin recurrir a la etiqueta del populismo (o neopopulismo)? Algunos hablan de "democracia pobre", sugiriendo la idea de una "pauperización" de la democracia un debilitamiento y disminución de sus poderes.⁵ Otros llegan a la misma idea por otro camino. Hablan de una "democracia de los pobres", pretendiendo decir que los mecanismos democráticos son usados con más frecuencia por los pobres y que, en la misma medida, tales mecanismos pierden poder real. Otros hablan de una "democracia vacía". Todas estas expresiones son probablemente intentos por decir la misma cosa, aunque desde ángulos diferentes.

Como muchos otros términos en las ciencias sociales, la expresión "democracia vacía" sugiere más de lo que indica su definición. El punto principal aquí es que las elecciones parlamentarias y las demás relaciones representativas (partidos, por ejemplo) dejaron de ser coextensivas a muchos procesos de formación de poder existentes en el Estado y en la sociedad. Elecciones y relaciones representativas son apenas parte de estos procesos, y tal vez no la más importante, pues en varios países parecen estar siendo superadas por los movimientos sociales, por grupos tecnoburocráticos, grupos de interés espe-

5. La expresión "democracia pobre" puede encontrarse en Dante Caputo & Jorge Sabato, "La integración de las democracias pobres: oportunidades y peligros", ms, Buenos Aires, 1990.

cial, y por corporativismos institucionales y sociales. Es el crecimiento de esas nuevas formas de crear poder en el Estado y en la sociedad lo que produce la impresión de una ausencia de la democracia representativa "tradicional". La actuación de los representantes democráticos del pueblo —principalmente en el Parlamento, pero también en algunas funciones seleccionadas del Ejecutivo— acaba dando la impresión de que el poder real está en otro lugar.

Tal vez se diga que este no es un fenómeno nuevo. En efecto, es posible describir procesos semejantes, en las "viejas democracias" de Europa, lo mismo que en los Estados Unidos. Lo que caracteriza las nuevas democracias es precisamente que, pese a su novedad, se pueden usar viejas etiquetas para describirlas. Lo sorprendente aquí es que se puedan describir democracias representativas que están retomando su historia (o restaurando sus instituciones), al mismo tiempo que sus funciones representativas son dislocadas por otros mecanismos de poder. Lo lamentable —y al mismo tiempo fascinante— es que democracias nuevas tengan que ser descritas por medio de fenómenos esclerosados que deberían ser exclusivos de democracias viejas. De éstas se podría decir, tal vez, que tales fenómenos revelan signos de decadencia. ¿Qué decir, sin embargo, cuando esos hechos se encuentran asociados a democracias nuevas? ¿Habría que considerarlas inviables o, en algunos casos, casi muertas?

Ninguna de esas hipótesis se aplica al caso chileno. En cuanto a Argentina y Brasil, se trata de argumentos muy exagerados. ¿Pero qué decir de Guatemala? ¿Y del Perú? Algún tiempo atrás, referencias a la condición agonizante llamada por O'Donnell "muerte lenta de la democracia" tendrían que haber sido limitadas a ciertos países de América Central. ¿Cuál es el real contenido democrático de

las recientes elecciones (1990) en Guatemala, cuando, en rigor, todos los candidatos tenían el mismo programa? Pero las cosas cambiaron en otras partes de América Latina, y no fue para mejor. ¿Qué decir de Perú, con su crisis económica de proporciones catastróficas con Sendero Luminoso haciendo alianzas con los narcotraficantes y, *last but not least*, con las complicaciones adicionales creadas por el golpe de Estado de Fujimori?⁶

"Democracia vacía", "democracia de los pobres" o "democracia pobre", todas estas expresiones son nombres para una única hipótesis: la de fragilidad de las nuevas democracias. Evidentemente, estas tipologías deben tener en cuenta diferencias entre países, que son relevantes. En todo caso, el mismo test vale, aunque no es el único, para todas las frágiles democracias de la región: en las condiciones de crisis, se puede medir la fuerza de la democracia por su capacidad para tratar con la economía y con la sociedad. En una época en la cual la opinión pública clama por reformas económicas y sociales, éstas podrían dar "contenido", y con eso solidez, a las nuevas democracias. Desgraciadamente, la necesidad de reformas está tan difundida en la opinión pública como el desencanto, la apatía, la alienación política, el estancamiento de los niveles de parti-

6. Recordando diferentes estudios sobre América Central, me pregunto si las visiones pesimistas que presentan se limitan apenas a aquella región. Estoy pensando aquí en estudios como el de Edelberto Torres-Rivas, *Centro América: la democracia posible*, San José, Costa Rica, EDUCA-FLACSO, 1987, y Susanne Jonas, *The battle for Guatemala*, San Francisco, Westview Press, 1989; y, de perspectivas teóricas diferentes, los de Giuseppe Di Palma & Laurence Whitehead, *The Central American impasse*, New York, St. Martin's Press, 1986, y Terry Karl, "Dilemas de la democratización en América Latina", en Julio Cotler, *Estrategias para el desarrollo de la democracia: en Perú y América Latina*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 1990.

cipación. Las demandas por reformas son tan generales como la frustración con los gobiernos democráticos encargados de realizarlas.

Descripciones de esa "malaise" democrática recuerdan la crisis del Estado latinoamericano en los años 30, que algunos sociólogos definieron como "vacío de poder". Fue un momento histórico de gran crisis económica (la de 1929 y la depresión que siguió) y de generalizada preocupación con la necesidad de reformas sociales y económicas. Fue también un momento en el cual parecía faltar a los gobiernos apoyo en todos los sectores de la sociedad. Esa descripción se aplica a situaciones actuales de países como Brasil y Perú y también, en líneas generales, a Polonia y otros países de Europa Oriental.

Las comparaciones con aquel período histórico, aunque útiles, no pueden ser llevadas muy largo. Deberíamos evitar identificar a nuestras pobres y vacías democracias actuales con las llamadas "democracias de fachada" del final del siglo XIX e inicios de éste. En el pensamiento político latinoamericano de los años 30 y 40, la expresión "democracias de fachada" fue usada por personas que desearon describir las democracias oligárquicas entonces en crisis. Pero las "democracias de fachada" del período oligárquico no eran ni vacías ni pobres, en el sentido en que actualmente se emplean esas expresiones. Eran entendidas como "fachadas" no porque les faltase contenido económico y social, sino precisamente por lo contrario, por tener un contenido oligárquico. Aún en crisis, eran democracias de las oligarquías y, por eso mismo, no eran ni pobres ni de los pobres.

Las actuales democracias no son consideradas frágiles por ser una fachada política e institucional que esconde contenidos sociales y económicos. El objetivo de la crítica no es el de desenmascarar una

"ilusión" político-formal que escondería la "realidad" de una estructura de poder social y económica. Las nuevas democracias son débiles porque camuflan un proceso decisorio que, como en el pasado, parece ocurrir en otros lugares. Pero, por lo menos en cuanto dura la transición, esos "otros lugares" no son tanto las oligarquías que aparecen de nuevo ni los grupos dominantes más recientes, sino los resquicios del Estado autoritario.

¿UNA DEMOCRACIA SIN LÍDERES?

En muchos países, la debilidad de los regímenes democráticos contrasta con la vitalidad de las fuerzas democráticas durante el período de la resistencia. No se trata de la subsistencia de sentimientos de pesimismo y optimismo, esperanza y decepción. En si mismos tales cambios de actitud dicen algo sobre la debilidad real de las élites políticas en las nuevas democracias. *El liderazgo de las nuevas democracias se ajusta al patrón de un conglomerado disperso e inestable, débilmente unificado por una competencia democrática y por una atmósfera de sentimientos democráticos predominante en la opinión pública. De cualquier modo, no es un patrón en el cual los líderes sean conscientes de su papel como grupo (estrato, clase o élite) en la consolidación de la democracia. Esta hipótesis, como regla general, se aplica a las nuevas democracias de América Latina. Países como Chile y Uruguay —si es que pueden ser vistos como nuevas democracias— son excepciones.*

Vuelvo a la sugerencia de Schmitter –para entender la consolidación, es preciso examinar la transición– con el fin de proponer mi hipótesis concerniente a este punto. Cuando consideramos el pasado de las transiciones, notamos que, en general, *las liberalizaciones vinieron de arriba*. Cuando acompañamos los esfuerzos en procura de la consolidación, percibimos que *las democratizaciones vinieron de abajo*. En el período de la liberalización, las fuerzas democráticas fueron capaces de movilizar (y, en algunos casos, de organizar) muchos sectores de la sociedad civil. En algunos países, como Brasil y Polonia, eso ocurrió en una magnitud jamás vista. En otros, como Chile, se asistió a una "resurrección de la sociedad civil".⁷ Tal vez la misma expresión pueda ser usada para diferentes países de América Latina. Pero, ciertamente tal "resurrección" fue mucho más dramática en Europa Oriental.

La verdad sobre la secuencia de transiciones y consolidaciones parece haber sido esta: la liberalización, fundamento de fracturas de poder; la democratización, de las presiones de la sociedad en la ruta de la participación. Esta idea ayuda a entender la consolidación porque ella sugiere que, como norma, *los movimientos democráticos fueron más eficientes en la oposición que en el gobierno*. Estamos ante una inversión de la idea de Madison sobre la democracia. El gran intérprete de las instituciones políticas americanas afirmó que la primera condición para que una nación sea democrática es que tenga una sociedad capaz de crear un gobierno y, segundo, que sea capaz de controlar el gobierno. Hasta ahora, nuestras sociedades han

7. Guillermo O'Donnell & Philippe Schmitter, *Transitions from authoritarian rule in latin America and Southern Europe -Tentative conclusions*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.

sido más capaces de oponerse a un gobierno (me refiero a las dictaduras) que de construir un gobierno democrático.

Veamos algunos ejemplos. En el caso de Brasil, el Movimento Democrático Brasileiro (MDB) –creado en 1965, al inicio de la dictadura, y que dio lugar, en 1979, al comienzo de la transición, al Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)– es excelente ejemplo de las presiones de la sociedad por la democracia. Aunque había tenido considerables éxitos en algunos gobiernos estatales y municipales, después de 1985 el PMDB se reveló un fracaso como partido de gobierno, después de aliarse al Partido da Frente Liberal (PFL) en el plano nacional. Como en otros países, también en Brasil los "partidos de la transición" tuvieron éxito por el lado institucional (reformas constitucionales, etc.), participando del movimiento general de la sociedad hacia la democracia política, pero fracasaron en las reformas económicas y sociales. La profundidad de ese fracaso puede ser evaluada en la derrota de los dos partidos en las elecciones de 1989.

La misma cuestión –sobre la capacidad de las sociedades para crear gobiernos democráticos y eficaces– puede ser propuesta para cualquier otra "nueva democracia" de América Latina. Probablemente Argentina enfrenta, en este punto, una situación un poco mejor que la brasileña y la razón de eso está en su capacidad de convertir en partidos sus tradicionales movimientos históricos. De nuevo Chile es excepción entre los países que vivieron experiencias militares recientes, pues allí el sistema partidario ya era eficaz mucho antes de la instauración del régimen de Pinochet. Además de eso, en términos de eficiencia, la democracia chilena lleva ventaja sobre la argentina, porque las reformas eco-

nómicas comenzaron durante la dictadura y dieron signos de éxito antes que se implantara el nuevo gobierno democrático, que lo que hizo fue sólo adaptarlas y darles continuidad.

Polonia, en Europa Oriental, ofrece aquí un interesante contraste. Durante los años 80, un gran movimiento de resistencia, Solidaridad, se dividió al llegar al gobierno. La Polonia del gran movimiento unificador de la sociedad civil es hoy caracterizada por una enorme fragmentación partidaria. La elección de Walesa a la Presidencia, con 75% de los votos, da una medida de la capacidad de unificación de Solidaridad. Pero, en 1990, Mazowiecki, antiguo asesor de Walesa y su Primer Ministro, fue derrotado en las elecciones bajo el impacto de las reformas económicas que intentó ejecutar. En las elecciones parlamentarias siguientes, le correspondió la derrota al partido de Walesa, con base en la misma oposición a las reformas. No pasaron de una elección a otra, y Solidaridad desapareció. Polonia pasó a tener 25 partidos, ninguno de los cuales con más de 12% de los votos.

¿Será posible que el éxito de los movimientos sociales de ayer nos ayude a entender las dificultades de los actuales gobiernos democráticos? Eso tiene tanto que ver con la naturaleza de los regímenes políticos, como con la naturaleza de la crisis económica y con la centralización del Estado en los regímenes autoritarios. Los movimientos sociales tienden a combinar demandas por derechos y demandas por reformas sociales y económicas: los trabajadores reivindican, por ejemplo, mayores salarios, más empleo y más libertad de organización. Los movimientos urbanos, a su vez, reivindican participación en las decisiones referentes al planeamiento urbano y más inversiones gubernamentales en vivienda. Entre tanto, esa capacidad de los mo-

vimientos sociales para expresar demandas sociales, económicas y políticas no significa que tengan una visión articulada de la sociedad y del Estado. Menos todavía, que tengan proyectos alternativos de la sociedad y del Estado, lo mismo que un programa alternativo de gobierno. Los movimientos sociales son por excelencia sectoriales, en cierto sentido particularistas, expresando segmentos sociales.

El éxito de los movimientos sociales en los años 70 y 80 estaba relacionado con la crisis económica que volvió obsoletas muchas relaciones preexistentes entre Estado y economía, así como también formas tradicionalmente centralizadas de organización y política. El Estado, gobernado por dictaduras militares (o por dictaduras comunistas), estaba absorbido por una crisis económica para la cual no tenía respuesta. En la atmósfera de crisis en que se formaron, los movimientos sociales desarrollaron al máximo sus recursos (y "reflejos") defensivos. Era el momento de garantizar la propia sobrevivencia a toda costa, no el de desarrollar concepciones alternativas de la economía, de la sociedad y del Estado. Es interesante notar que los partidos políticos creados en esa fase desarrollaron "reflejos" de movimientos políticos, más que los tradicionales reflejos partidarios. De este modo, tales movimientos sociales (o tales partidos-movimiento) ayudaron a crear gobiernos que se revelaron no muy diferentes, por lo menos en los planos económico y social, de aquellos gobiernos que habían ayudado a derrumbar.

La crisis tiene un enorme poder "homogenizador" sobre gobiernos, regímenes, partidos y movimientos sociales. A propósito de la deuda externa, Przeworski presenta una interesante sugerencia: "La crisis de la deuda hace a todos los gobiernos igualmente deudores e igualmente deseosos de pa-

gar, sin tener dinero para tal".⁸ En un sentido más general, la crisis económica "igual" todos los gobiernos en la misma condición de debilidad y empuja sociedades enteras hacia un proceso de fragmentación. Eso vuelve más difícil el proceso de construcción de las nuevas instituciones nacionales y de formación de las nuevas direcciones nacionales.

Se asiste, así, a una especie de "balcanización" de la sociedad. Cuando llegan al escenario político, las dificultades enfrentadas por los trabajadores y por los movimientos sociales son, en este sentido, ejemplares. Son básicamente las mismas enfrentadas por los sectores de la sociedad que tradicionalmente proveen directrices políticas y culturales. *Mutatis mutandis*, banqueros y empresarios industriales, por ejemplo, tienen la misma especie de "comportamiento fragmentario" en presencia del Estado y la sociedad en general, que se observa en otros sectores sociales. Como son más "privatistas" "que los trabajadores, también son más "sectorialistas" cuando se organizan en grupos de presión. No son unificados en su comportamiento político y no ayudan a unificar otros sectores de la sociedad.

En este cuadro, la teoría marxista (gramsciana) de una clase económica dominante que se transforma en clase dominante cultural y política no encuentra, en conformidad, los adecuados protagonistas. Lo mismo se puede decir de otras teorías que definen la dirección política a partir del paradigma de un actor unificado. No creo, por ejemplo, que las imágenes de Gaetano Mosca sobre la "clase dirigente" (o cualquier otra teoría de las élites) sea más apropiada de lo que son las imágenes marxistas. En

8. Cito a partir de las notas que tomé durante la intervención de Przeworski en East-South System Transformations Seminar, realizado en Budapest, en 1991.

la clase obrera, así como en las clases medias y altas, detectamos apenas "facciones", "fracciones", "sectores", "fragmentos", "corporativismos", etc.

Viejas imágenes de una sociedad unificada estaban relacionadas con viejas imágenes de un Estado unificado. Viejas imágenes de una "clase política" (y de una élite política) eran inspiradas en algunos conceptos del Estado (o de la burocracia estatal). Por ejemplo, los partidos políticos —ese típico instrumento de las élites políticas que, de varias formas, se halla en permanente crisis en muchas "nuevas democracias"— tiene siempre algo que ver con la estructura del Estado. Eso ocurre claramente en el caso de los partidos de opinión, pero no hay mucha diferencia cuando se basan en clases. Se sabe que las semejanzas entre partidos y Estado pueden llegar al extremo de la fusión en el caso de los regímenes totalitarios. Pero, aún cuando un partido político es entendido como parte de un universo plural, la fundación de un partido político es siempre un modo de preparar el camino hacia el Estado. En los sistemas parlamentarios, los partidos —y, sobre todo, el mecanismo del "gobierno sombra"— ejemplifican el hecho de que un partido es siempre un proyecto cuya finalidad es el control del Estado. Es eso lo que confiere a los partidos ese carácter "unificado", así como la capacidad de "unificar" una clase social o grandes segmentos de opinión pública.

Tengo dudas sobre la existencia de cualquier clase política nueva (o vieja) en las nuevas democracias. En cuanto a los movimientos democráticos, el mayor problema está en el hecho de que aunque propongan una idea general de democracia, no llegan a una nueva concepción global del Estado. Tan paradójico como pueda parecer, la caída de las dictaduras fue también un proceso de división de los movimientos democráticos. En Brasil, por lo menos,

ese proceso de división también significó la distorsión, fragmentación y decadencia de su identidad en cuanto movimiento. Entre la lucha de resistencia de los años 70 y los nuevos gobiernos democráticos que, a partir de 1982, pavimentaron el camino para la "Nova República" de 1985, transcurrió un extraño trecho de transición. Hubo, por ejemplo, en 1982, muchos "gobiernos de oposición" en los estados. La expresión, que pasó desapercibida para muchos, es en verdad una contradicción en los términos y tiene un sentido bien específico: el gobierno del estado estaba en manos del PMDB, representando a la oposición nacional, en tanto el gobierno central (federal) estaba en manos de los militares, representando el poder real del Estado. Después de 1985, esta expresión contradictoria fue olvidada, pero mucho de su significado permaneció. Algunos miembros del gobierno de Sarney hablaban un idioma diferente de aquel utilizado por otros sectores del mismo gobierno. Algunos de ellos, por lo menos en el "área social", se comportaban como si fuesen todavía miembros de la vieja oposición. Como sectores relacionados con el régimen militar anterior continuaban ejerciendo influencia en el gobierno, la confusión entre gobierno y oposición parecía indicar algo más que un problema de identidad. Si algunos todavía se comportaban como si fuesen parte del movimiento democrático, otros actuaban como si todavía fuesen parte del régimen militar.

La experiencia brasileña parece adecuarse perfectamente a la observación de Wolin, según la cual el día siguiente del derrumbe de la dictadura es también el día en que comienzan las preocupaciones con la democracia. En los primeros días de la "Nova República", muchas personas tenían la impresión surrealista de que la democracia había estado en ese lugar por mucho tiempo. Para muchos, el sentido

general de la democracia —que, hasta la última semana de la dictadura, unificó todas las fuerzas democráticas, los movimientos sociales, la sociedad civil, etc.— ya no parecía tener mayor relevancia. Líderes importantes del movimiento democrático se encontraron, entonces, en un triste proceso de disminución de su relevancia política, transformándose en líderes de ese o de aquel grupo político y convirtiéndose al lenguaje particular de este o de aquel grupo. Con la fragmentación del movimiento democrático, se comenzaba, una vez más, a perder de vista el sentido general de la democracia.

¿Qué tipo de líderes tienen las "nuevas democracias"? Ciertamente, líderes personalistas más que líderes nacionales; grupos (o grupúsculos) políticos más que partidos políticos; tendencias ideológicas y propuestas intelectuales que contribuyen a la formación de una atmósfera democrática más que a un proyecto nacional. Hay un hacinamiento disperso, fragmentado, de líderes débilmente unificados por las ondas predominantes de una opinión pública que, a pesar de todo, todavía se mueve en la ruta de la democracia. Pero no existe una clase (o élite) política conciente de su papel en la consolidación democrática. Muchos líderes de las "nuevas democracias" se comportan como si la consolidación ya hubiese terminado, como si el nuevo Estado democrático ya estuviese listo. Toman la preeminencia de una difusa cultura democrática, y lo extenuado de las alternativas autoritarias, como signo seguro de la inevitabilidad de la consolidación democrática. Y en eso pueden estar cometiendo un error de proporciones gigantescas.

Para concluir, mis preguntas finales son las siguientes: ¿es posible un régimen o una situación democrática en ausencia de una dirección orientada democráticamente y de políticos concien-

tes de su papel democrático? Mi respuesta es afirmativa, pues esa es la situación en la mayor parte de las "nuevas democracias". Segundo, ¿es posible consolidar un régimen democrático sin la presencia de una dirección orientada democráticamente y sin políticos concientes de su papel en la consolidación de la democracia? Mi respuesta es negativa.

Concuero con Juan Linz y Alfred Stepan en que, si la democracia política está consolidada en un país, es posible mantenerla sin políticos concientes de su papel democrático, pero que no sean antidemocráticos de modo militante.⁹ Pero, para volver a la distinción de Rustow entre perspectivas genéticas y funcionales, esa consideración sólo vale desde un punto de vista funcional. No creo que sea válida cuando se trata del proceso de consolidación como tal, pues es preciso considerar que, en una perspectiva genética, el papel de los líderes puede ser mucho más relevante.

También estoy de acuerdo con Linz y Stepan cuando afirman que la peor situación es aquella en la cual los líderes están manifiestamente contra la democracia. Y, por lo menos desde ese punto de vista, la situación de las "nuevas democracias" no es de las peores. Se sabe que las democracias entran en colapso cuando líderes políticos y civiles asumen un discurso autoritario. En la experiencia europea de los años 20 y 30, así como en la latinoamericana de los años 60, muchos líderes actuaron con base en la estúpida presunción de que la muerte de la democracia sería su mejor posibilidad de sobrevivencia. No es esta, felizmente, la situación actual. Aunque ca-

9. Juan Linz & Alfred Stepan, "Political crafting of democratic consolidation or destruction: European and South American comparisons", en Robert Pastor, *Democracy in the Americas - stopping the pendulum*, Nueva York y Londres, Holmes & Meier, 1989.

sos como el golpe en el Perú y las tentativas de golpe en Venezuela comienzan a preocupar, es cierto que en general los líderes políticos se benefician de la atmósfera democrática existente en la mayor parte de los países.

¿Es eso suficiente? Mi respuesta es negativa. Para consolidar la democracia en países con débil tradición democrática, es indispensable un esfuerzo general de los líderes dirigido a aquel fin. Como fue sugerido por muchos autores, la tarea de la consolidación democrática requiere capacidad de estadista. Eso vale sobre todo para una situación económica de crisis y de crecientes presiones sociales. En la mayor parte de los países fueron cumplidas apenas algunas partes del programa de democratización, en general aquellas relacionadas con los aspectos institucionales. No es poco, pero todavía no es suficiente. Otras partes del programa democrático —relativas, en la mayoría de los casos, a la reforma del Estado, a las reformas sociales y económicas— apenas comienzan en algunos países y permanecen sin tocar en muchos otros.

Esta es una enorme insuficiencia del proceso de consolidación. Pero en esa misma insuficiencia radica la posibilidad de una salida. Las reformas económicas y sociales permanecen como banderas que pueden conducir a nuevos pasos, si los líderes políticos fueran capaces de asociarlas a las demandas de progreso y de igualdad social. De lo contrario, tendremos que enfrentar la permanente inestabilidad de las nuevas democracias. Y, en algunos casos, el riesgo de la regresión autoritaria.

BRASIL: PERSPECTIVAS PARA LOS AÑOS 90*

Un estudio reciente de la CEPAL define las siguientes perspectivas estratégicas para América Latina en los inicios de los años 90: "de un lado, es preciso fortalecer la democracia; de otro, es necesario ajustar las economías, estabilizarlas, incorporarlas a un cambio tecnológico mundial intensificado, modernizar los sectores públicos, aumentar el ahorro, mejorar la distribución de la renta, implantar patrones más austeros de consumo, y hacer todo eso en el contexto de un desarrollo ambientalmente sustentable". El título del trabajo, *Transformación Productiva con Equidad*, define la perspectiva general adoptada por la CEPAL para los países de América Latina.

De modo general, quien habla de perspectivas supone un diagnóstico. Detrás de aquello que se piensa con las perspectivas para el futuro, están casi siempre imágenes construidas sobre las realidades del presente y del pasado. En todo caso, basta releer la lista de las "tareas" enumeradas por aquel

* Este texto es una versión modificada de la información que presenté en el simposio sobre América Latina organizado por Pablo González Casanova y Marcos Roitman, en la Universidad Complutense de Madrid, en 1991.

organismo de las Naciones Unidas, para tener una primera aproximación a su diagnóstico sobre la naturaleza de la crisis que vivimos. Los puntos que la CEPAL reconoce como constantes de la agenda que conduciría a América Latina durante los años 90 van desde el problema de la democracia hasta el del medio ambiente, pasando por las exigencias que impone la crisis económica.

ECONOMÍA Y DEMOCRACIA: UNA CONTRADICCIÓN

Como ya vimos en otro capítulo de este libro, en la abarrotada agenda de los años 90 se destaca un punto central en el cual se cruzan política y economía. Para resumir temas ya mencionados, la década del 80 fue tan notable por el crecimiento de la democracia política como por un prolongado estancamiento económico y por una inflación elevada que sólo agravó los problemas estructurales de la sociedad brasileña. Así, en el tránsito hacia los años 90, nos enfrentamos con exigencias contradictorias, de las cuales la más fundamental puede ser definida del siguiente modo: es preciso consolidar la democracia y, al mismo tiempo, ajustar la economía. Eso significa que, en el mismo momento en que nos empeñamos en consolidar la democracia, debemos estar preparados para medidas económicas que impliquen un costo social tan elevado que colocan en cuestión la propia democracia.

No hay forma de tergiversar el carácter contradictorio de ese punto en que se cruzan economía y política. Consideremos el problema, primero, desde el punto de vista de la izquierda. Es claro que ésta

reconoce la necesidad de reformas sociales que promuevan mayor igualdad social (por ejemplo, reforma agraria). Reconoce también la necesidad de reformas económicas que busquen, al mismo tiempo, la recuperación del crecimiento económico y la redistribución de la renta. Así, por medio de reformas de sentido igualitario y redistributivista, la izquierda procura conciliar, o superar, la contradicción entre las "exigencias" de la economía y las "exigencias" de la democracia.

No por eso la izquierda deja de reconocer la necesidad de políticas de estabilización monetaria y de medidas de ajuste. Aunque procure hacer que los sacrificios derivados de tales políticas se distribuyan de modo más democrático —esto es, de modo igualitario— la verdad es que no puede evitar los sacrificios en cuanto tales. Su esperanza es distribuirlos, valiéndose de un criterio basado en principios de justicia social, por medio de los cuales espera imponer a los más ricos una parte del sacrificio aproximadamente proporcional a sus ganancias. Los ricos, que hasta aquí no pagaban nada, deben asumir la mayor parte de los sacrificios de la estabilización y del ajuste —he aquí el tema permanente de la izquierda. ¿Pero significa eso que los pobres dejen de pagar alguna cosa? ¿Significa eso que pasen a pagar menos de lo que pagan hoy? La ecuación —los ricos pagan más, los pobres pagan menos— parece simple. Pero las cosas se complican cuando se sabe que, en una sociedad tan desigual como la brasileña, buena parte de los sectores organizados de los trabajadores está a medio camino entre "pobres" y "ricos".

Tal vez en un futuro distante sea posible hablar de una superación de la contradicción entre economía y democracia. Pero hoy se debe reconocer que hay una contradicción y que ella se impone a todos

los segmentos del espectro político. Sin embargo, se impone de modo todavía más evidente cuando consideramos las posiciones políticas que se localizan del centro hacia la derecha. Tomo aquí el ejemplo del gobierno de Collor.

Es cierto que el gobierno Collor hizo lo posible, en sus primeros dos años, para evitar asumir los distintivos (y los personajes) que lo comprometerían con las reminiscencias dejadas por el régimen militar. Uno de los modos por los cuales intentó apartarse de aquel recuerdo fue la reiteración de técnicas personalistas, las cuales de un modo o de otro retoman nuestra experiencia democrática más reciente. De la misma manera, insistió en el lenguaje igualitario de quien se colocaba en defensa de los "descamisados". Siempre habló de un liberalismo que no olvidaría a los pobres, un liberalismo social. Pero no hay duda de que —sobrepasada la fase inicial, marcada por el fracasado choque heterodoxo de Zélia Cardoso de Mello y cerrada con la sustitución de ésta por Marcílio Marques Moreira en mayo de 1991— algunas de sus prescripciones económicas pasaron a inspirarse directamente en el patrón neoconservador del "consenso de Washington". Trazos conservadores que la incorporación en mayo de 1992 del PFL, como base de sustentación del gobierno en el Congreso, no hizo más que acentuar.

No obstante, este no es el punto más complicado del problema. Lo que más complica la contradicción entre economía y democracia, vista de un ángulo situado del centro hacia la derecha, es que, aparentemente, el conservadurismo no agotó su repertorio, pues los problemas de los "descamisados" continúan, evidentemente, sin solución. Fuere de donde fuere que hayan venido las actuales medidas recesivas del gobierno —en el Ministerio Zélia Cardoso de Mello o en el Ministerio Marcílio Marques Moreira— existen

otras medidas todavía más duras. Y algunas de esas medidas tal vez todavía vayan a ser adoptadas. Ciertos segmentos de la izquierda afirman que Zélia Cardoso de Mello salió del Ministerio "menos por sus defectos que por sus virtudes". Quien acompaña la lógica implacable con que la esfinge de la crisis económica viene devorando a los que se atreven a intentar descifrarla, no se sorprendería si de aquí a algún tiempo los mismos segmentos de la izquierda dicen exactamente eso a propósito de Márcilio Marques Moreira. Sea cual sea el camino ya recorrido por Collor en el sentido conservador, la verdad es que su gobierno todavía no es tan conservador como lo desearían los grupos dominantes del país.

Menciono el gobierno Collor porque es de lo que se trata hoy. Pero la perspectiva que pretendo presentar aquí tiene alcances más generales y, de este modo, va más allá del actual gobierno. En tanto perdure la actual crisis económica, políticas de estabilización y de ajuste continuarán siendo aplicadas por los gobiernos, sean éstos originados en la izquierda, el centro-izquierda o en alguna alianza del ámbito centro-derecha. El escenario latinoamericano es muy ilustrador sobre el particular. En cualesquiera de esas hipótesis, las medidas de estabilización y de ajuste se arriesgan siempre a entrar en choque con las demandas sociales propias de un proceso democrático que amplía de modo considerable el horizonte de participación popular.

Esta contradicción de base entre la "cuestión de la democracia" y la "cuestión de la economía" es la que caracteriza el paso hacia los años 90. Y es sobre ella que debemos fijar la atención si quisiéramos entender la crisis actual y las perspectivas de superar la salida.

UNA CUESTIÓN DE PUNTO DE VISTA

Quien habla de perspectivas sólo puede hacerlo a partir de un punto de vista. Debo aclarar aquí que el mío se identifica con el de la izquierda. Pero también que, aunque afiliado a un partido político, mi punto de vista aquí no es —al menos no necesariamente— el de un partido político, sea del mío, sea de cualquier otro. Nuestro empeño debe tener un carácter mucho más general. En vez de buscar la perspectiva necesariamente específica de un partido, se trata de esbozar la perspectiva más amplia posible para los líderes y partidos que componen el escenario de la izquierda brasileña.

Todos sabemos que la izquierda brasileña es extremadamente heterogénea y difusa, un conjunto bastante amplio (y amorfo) que abarca desde partidos de definición socialista y comunista hasta partidos de masas, como el PT o PMDB, pasando por los líderes de masas que se encuentran en el PDT y por formaciones intermedias como el PSDB. Tal vez por eso, por ser tan amplia y tan difusa, la izquierda brasileña todavía no ha sido capaz de crear una perspectiva de acción común en torno de los valores que la definen.

Creo que es hora de emprender tal esfuerzo de definición. Y, para ello, creo que los puntos de unidad en medio de la diversidad de la izquierda deberían girar en torno de *un programa que atienda las reformas sociales y la consolidación de la democracia política en el país*. Para decirlo de otra manera, si me preguntaran qué es la izquierda brasileña hoy, mi respuesta sería la siguiente: es lo que cabe en el arco de fuerzas políticas empeñadas en la consolidación de la democracia política y en la eliminación de

los extremos de desigualdad social existentes en el país.

Es cierto que comienzan a alejarse en el tiempo los momentos que reunieron la izquierda en campañas memorables como las elecciones directas para la Presidencia de la República, en 1984. Una de las razones por las que tales campañas continuarán siendo recordadas es el hecho de que fueron capaces de reunir toda la izquierda y más. Está también alejándose en el tiempo la lucha, igualmente unitaria, por la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, lucha que abarcó todo el período de la resistencia hasta desembocar en las elecciones de 1986 y en la Constitución de 1988. Está claro que hoy se acentúa la diversidad de las fuerzas democráticas, tanto por lo que el proceso de transición tiene de necesario pluralismo, como por el desgaste ya sufrido por diversas fuerzas políticas que se aproximaron, sin mucho éxito, a funciones de gobierno local, regional y, sobre todo, nacional.

Pero, en medio de toda esta creciente diversidad, todavía es posible reconocer en el conjunto de la izquierda brasileña, por lo menos un denominador común: el de la adhesión a ciertos valores democráticos básicos, como la reivindicación de la libertad política y la defensa de la igualdad social. Sería un equívoco limitar la izquierda a los segmentos ideológicos formados por socialistas y comunistas. Los valores de la izquierda brasileña, o sea, la libertad política y la igualdad social, deben de ser entendidos por lo que son, esto es, como los valores de la propia democracia; por tanto más amplios que los valores del socialismo. De ahí que algunos sectores los consideren explícitamente como puntos de llegada a la democracia moderna. Así como habrá también aquellos que —más cercanos a una tradición socialista— tomen tales valores como puntos de partida para la

construcción de una futura sociedad democrática. Sin olvidar los segmentos, reducidos a pequeñas minorías después del "derrumbe" del socialismo burocrático en el Este Europeo, que todavía se aferran a una concepción llamada "sustantiva" de la democracia y que confieren a la libertad política un valor apenas instrumental. Admitidas esas variaciones básicas y muchas diferencias de énfasis, el hecho es que siempre se encuentra, en la izquierda brasileña, el denominador común de una adhesión a la libertad política y a la igualdad social, desde el período de las luchas de la resistencia democrática hasta hoy.

La derecha, en Brasil, es por lo menos tan amorfa y contradictoria como la izquierda. Pero son diferentes los modos por los cuales ella se define. En el período del régimen militar (1964-85), un amplio sector de los conservadores brasileños acabó por renunciar a la democracia política en nombre de un "régimen de excepción", cuyo nacimiento se justificaba para dar "combate al comunismo y a la corrupción". Esa renuncia, en sí misma grave, es de todas formas menos grave que las razones que la produjeron, durante las intrincadas disputas políticas e ideológicas del período de 1946 a 1964. En aquel período de incipiente práctica democrática, la derecha se definió por una radical incapacidad (¿o simplemente desinterés?) de conjugar la defensa de la libertad política con la defensa de la igualdad social. Y se afirmó en los preconceptos de un liberalismo elitista, que se horrorizaba delante de la creciente presencia de las masas en la política. Es cierto que la emergencia política de las masas fue muchas veces manipulada por segmentos de los grupos dominantes y también hasta por segmentos conservadores. Mas a pesar de ello, o tal vez por eso mismo, se presentó ante diferentes sectores conservadores

como una real amenaza de subversión de algo que ellos imaginaban como orden.

De este modo, más que la pertenencia a ese o aquel partido, lo que definió la derecha, en el período democrático, fue el temor manifestado por diferentes partidos y líderes frente a la presencia de las masas y, en consecuencia, la desconfianza que manifestaron en relación a la democracia política, reconocidamente frágil, que tenían ante sus ojos. La presencia creciente de las masas, que podría haber sido el camino de una reforma democrática del Estado y de la sociedad, les pareció como la inevitabilidad de su propia destrucción. De este modo, incapaces de convivir con la ampliación de igualdades, se afiliaron a una política que buscaba un "régimen de excepción", el cual acabó en un régimen de supresión de la libertad. Más que un "régimen de excepción", provisional por definición, el régimen militar duró más de veinte años y llevó a la supresión de la libertad de todas las fuerzas políticas anteriores, inclusive las de derecha. En la transición del régimen militar hacia la "Nueva República", la derecha acabó aceptando la democracia política, pero su aversión (¿o casi indiferencia?) frente a la igualdad social permanece inalterada.

Una fuerza política se define mejor por medio de sus relaciones con la historia de las otras fuerzas políticas, más que por su propia historia considerada aisladamente. Es este el sentido de la referencia aquí a los valores de la libertad y de la igualdad social como valores fundamentales de la izquierda. En una izquierda tan variada y diversa, se pueden cuestionar los grados y las formas de adhesión a aquellos valores. Pero ellos están en ese lugar, diferenciando históricamente la izquierda de las demás fuerzas políticas. Esa definición parecerá a algunos

demasiado amplia. Aunque de gran amplitud, se trata de una posición política determinada.

Definido el sentido que atribuyo aquí a la izquierda, conviene una distinción en relación al sentido de la palabra "perspectivas". Una cosa son las perspectivas en cuanto propuestas que involucran una toma de posición política, con posibilidades mayores o menores de éxito. Otra son las perspectivas en cuanto consideración, por parte de un observador, de procesos que pueden ocurrir de modo independiente de su voluntad. La distribución de la renta, por ejemplo, es una perspectiva de la izquierda en el sentido de toma de posición política. Pero también es posible usar la palabra "perspectiva" para decir por ejemplo, que está en perspectiva la consolidación del *apartheid social*. Se trata, evidentemente, de algo que la izquierda considera indeseable, pero que es perfectamente concebible en las actuales condiciones del país, afectado por la creciente exclusión de amplios segmentos sociales y por un proceso de deterioro de vastas regiones, en el tapete de una prolongada crisis de la economía nacional y de su marginalidad en relación a las áreas más dinámicas del sistema económico internacional. Tanto la distribución de la renta como la consolidación del *apartheid social* pueden ser consideradas perspectivas discernibles, o sea, "posibilidades objetivas" y determinadas, más allá de las veleidades ideológicas o del *wishful thinking* del observador. Pero es evidente que, en cuanto a posiciones políticas, redistribución y *apartheid* tienen significados enteramente distintos, en verdad opuestos.

En el mismo sentido, se impone además una distinción relativa al tiempo. Me limito a una evaluación política de los años 80 y a una discusión de las perspectivas que se abren en los años 90. Tal demarcación en el tiempo tiene sus consecuencias. La dis-

cusión de perspectivas, sea en el sentido de tomas de posición, sea en el de procesos objetivos en curso, debe tener un propósito práctico, dirigido a la acción. En rigor, en política sólo tiene sentido en hablar de perspectivas cuando se trata de aquello realizable desde ya. O de aquello que es preciso "enfrentar" a partir de ahora. Así como ha sido observado por todos los teóricos de la acción desde Maquiavelo hasta Hannah Arendt pasando por Lenin y Keynes, la política sólo se realiza a partir del "momento actual".

Se trata, en verdad, de más que eso. Sin delimitación de tiempo, el análisis de las perspectivas arriesga a disolverse en mero ejercicio de *Wishful thinking*. No pretendo negar la necesidad de la utopía. Afirmo solamente que aquel que tiene, en sentido serio, una visión de futuro debe ser capaz de reconocerla como necesidad —o, por lo menos, como condición de inteligibilidad— de su acción en el presente. En este sentido, toda utopía aparece, por lo menos para quien la posee, como una necesidad interna para sus perspectivas sobre el "momento actual". Fuera de eso, la utopía no existe, por lo menos no en el campo de la política. Y, cuando llega hasta ese lugar, se torna mera demagogia, peor, simples veleidades irresponsables, sin compromisos con las exigencias reales de la acción.

ESTADO/SOCIEDAD,
MODERNO/TRADICIONAL,
IZQUIERDA/DERECHA

Una de las consecuencias de la contradicción entre las "exigencias" de la economía y las "exigen-

cias" de la democracia aparece directamente en el plano del Estado. En las perspectivas que se abren en los años 90, se puede poner en duda las posibilidades de una *democratización del Estado* mayor de la ya alcanzada por los procesos de transición. Mas parece cierto que las políticas de *modernización del Estado* son tan inevitables como las de ajuste y de estabilización de la economía.

Modernización del Estado es algo que alude a las reformas institucionales cuyo objetivo es proporcionar mayor eficacia al Estado y en general tal eficacia está asociada al desarrollo económico. *Democratización del Estado* quiere decir ampliación de la participación de la sociedad en las decisiones del Estado. En los países de América Latina, los procesos relativos a la modernización del Estado y a la democratización del Estado caminan, en general, por separado, a veces en campos políticos opuestos. En los países democráticos de Europa Occidental, se observa, en general, la misma tendencia a la separación. Sólo caminarán juntos en las situaciones relativamente excepcionales en que segmentos democráticos de la izquierda permanezcan en el poder por largos períodos, como en el caso de la socialdemocracia escandinava.

Al afirmar que las políticas de modernización del Estado y de estabilización y ajuste de la economía son inevitables, apenas agregó lo que sugiere el mencionado informe de la CEPAL. A propósito, uno de sus aspectos interesantes es revelar un cambio en el pensamiento del gran instituto fundado por Raul Prebisch. Aunque rechazando las teorías neoconservadoras del Estado mínimo, la CEPAL considera superada la visión tradicional del intervencionismo estatal. Con eso, admite la superación de las relaciones entre Estado y economía que preconizaron los llamados modelos de sustitución de importacio-

nes. El Estado intervencionista había cumplido su función, así como las políticas de sustitución de importaciones. Actualmente, la CEPAL apunta hacia el refuerzo de políticas de integración regional y subregional en el contexto de un nuevo modelo de integración de la economía latinoamericana al sistema económico internacional. Así va cambiando el pensamiento económico latinoamericano al son del reconocimiento de las nuevas realidades de la economía.

En Brasil, sin embargo, permanecen circunstancias políticas que dificultan el claro reconocimiento político de las exigencias económicas actuales. Son circunstancias que colocan a la izquierda en una posición defensiva de cara a los cambios en curso en la economía internacional y, con frecuencia, en la posición de abogada del modelo tradicional del Estado intervencionista (y corporativista). Aunque moderna en el campo de las perspectivas de *democratización* del Estado, muchas veces la izquierda es empujada hacia posiciones tradicionales en el campo de las cuestiones relativas a la *modernización* del Estado.

Una de las razones de eso está en el hecho de que la izquierda no ve ninguna salida indolora para la crisis económica. O sea, la izquierda sabe, por la palabra de sus técnicos, que las posibles salidas para la crisis implican un costo social mucho más alto de lo que sus políticos están dispuestos a admitir. De este modo, aunque asegurando una posición de liderazgo en el debate relativo a la democratización, la izquierda brasileña fue empujada hacia la defensiva no solo en el campo de las políticas de modernización del Estado, sino en todo lo que se relaciona al reconocimiento de las "exigencias de la economía".

Si consideramos como "política de Estado" aquel tipo de visión política capaz de reconocer globalmente las exigencias objetivas de una determinada situación económica, social o política, y capaz también de formular una perspectiva que atienda a las demandas de desarrollo del conjunto de la sociedad, las "políticas de Estado" aparecen como dominio de los conservadores. O, en otras palabras, de alguna alianza formada en el arco que va del centro a la derecha.

Las políticas de Estado están, por así decir, "sobre-determinadas" por la situación económica internacional y dependen, por tanto, del reconocimiento de las influencias del capitalismo internacional. Este es uno de los aspectos más duros de la actual situación política brasileña y, posiblemente, de la mayoría de los países latinoamericanos. Difícil imaginar que "políticas de Estado", como las de ajuste y de estabilización, puedan ser asumidas por cualquier partido o dirección de izquierda en Brasil sin serios perjuicios para su identidad política e ideológica. Cuando, por alguna razón eso ocurre, el liderazgo o el partido comienza a deslizarse en la dirección del centro y hasta la derecha. Las perspectivas de los próximos cinco o diez años desechan, por tanto, un escenario en el cual la economía, que determina lo esencial de las políticas de Estado de esta fase histórica, difícilmente será administrada por la izquierda.

Si las "políticas de Estado" son aquellas relativas a la estabilización y ajuste de la economía, las "políticas de la sociedad" son las que se refieren a la democratización. En el mismo escenario en que las "políticas de Estado" permanecen bajo el control de alguna alianza situada del centro hacia la derecha, las "políticas de la sociedad" serán cada vez más influenciadas por la izquierda. Estas serán po-

líticas eminentemente defensivas, aún cuando asumieran la forma más o menos agresiva de construcción de nuevas instituciones como nuevos sindicatos o partidos. Serán políticas de defensa contra los efectos de la crisis, de defensa del modelo de vida de los grupos populares, precisamente los más afectados por la crisis y por las políticas de Estado neoconservadoras.

No se trata aquí de un proceso de intenciones en relación a esta o aquella fuerza política. Se trata de procesos económicos, sociales y políticos reales. En determinadas circunstancias, es comprensible que un partido (o gobierno) de izquierda sea obligado a realizar, en dado momento histórico, una política de derecha. (Puede también ocurrir lo contrario, o sea, que un partido de derecha realice una política de izquierda, aunque en el cuadro actual tal posibilidad sea remota). Tanto en un caso como en otro, hay un temporal cambio de campos, con el partido (o gobierno) trasladándose provisionalmente de una área del espectro político hacia otra.

Pero para que ese cambio ocurra es preciso un nivel de organización política que no se encuentra en el país. No creo, por ejemplo, que en Brasil sea posible un partido o dirección de izquierda ejecutar una política económica que se aproxime, por ejemplo, a la puesta en práctica en España por Felipe González y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Si eso ocurriera, habrá también, ineluctablemente, una descaracterización más o menos permanente de tal partido o dirección. Pues no existe, en el país, un sistema partidario que, a ejemplo del español, sea capaz de mantener, basado en su capacidad de organización, sus vinculaciones sociales y su memoria histórica, los significados de las diferentes tendencias del espectro político. En España, ni aún el duro choque ocurrido en 1989 entre Felipe

González y los sindicatos (UGT y Comisiones Obreras) consiguió sacudir un sistema partidario que es capaz de mantener el sentido de sus diferencias internas. En Brasil, un país que comienza a tener partidos pero que todavía no tiene sistema partidario, no parece quedar mucho espacio para variaciones. Un eventual cambio de posición en el escenario político trastorna todo el cuadro y afecta irremediablemente la identidad de los protagonistas. Así, o la coreografía política se impone de modo rígido o la alternativa es el caos.

En esa rígida coreografía, en cuanto las políticas de Estado quedan del lado conservador, las "políticas de sociedad" serán probablemente respaldadas por la izquierda. Con la expresión "política de sociedad", pretendo acentuar las cuestiones que se colocan en el área de las luchas sociales y de la resistencia frente a las consecuencias de la crisis, así como en el área de la defensa de la democracia. En cualesquiera de sus variantes, la fortaleza de la izquierda brasileña —desde el PT hasta sectores del PMDB, pasando por el PSDB y PDT, y otros partidos y direcciones— no han sido las "políticas de Estado" sino las "políticas de sociedad". Entre éstas, las políticas adoptadas por la izquierda en respuesta a la crisis, apuntando a reformas de la sociedad y a la consolidación de las instituciones democráticas —como, por ejemplo, las políticas para la construcción del sindicalismo o para el desarrollo de las organizaciones de base de la democracia, la reforma de las instituciones políticas, la consolidación de los partidos, la formación del sistema partidario, la distinción de la cultura democrática, etc. Tales políticas se distribuyen de modo diferenciado en el campo de la izquierda— por ejemplo, el tema sindical está mucho más en el área del PT, en tanto que el institucional se encuentra mucho más en el área del PMDB y,

más recientemente del PSDB. Pero, en conjunto, tanto los temas sociales como los institucionales están mucho más presentes en el área de los partidos y liderazgos de izquierda que en los grupos políticos que se alinean del centro hacia la derecha, donde prevalecen los temas económicos.

Las "políticas de sociedad" —que engloban las políticas de democratización de la sociedad y del Estado— se empeñan básicamente en la defensa de la sociedad y de la democracia contra los efectos desorganizadores de la crisis económica. Pero pueden también ser entendidas como pasos en un proceso de acumulación de fuerzas que, más adelante, puede llevar a la izquierda (o a segmentos de ella) a la dirección del Estado y a la formulación de verdaderas "políticas de Estado". Esta es, en todo caso, la perspectiva que algunos grupos de la izquierda les atribuyen. Pero, hasta donde se puede observar en la experiencia de los años 80, no ha sido este el caso, ni parece que pueda serlo en los próximos años.

Es cierto que la izquierda ha asumido posiciones de gobierno, en los ámbitos municipal y estatal. También es cierto que, en determinados momentos del período de Sarney, segmentos de la izquierda asumieron funciones de gobierno en el nivel federal. Pero esas experiencias de aproximación a la actividad gubernamental estuvieron siempre muy lejos de significar dirección del Estado o formulación de políticas de Estado, en el sentido que hemos dado a estas expresiones. Para mencionar solamente el área federal, las experiencias de política económica que más se aproximan a una verdadera dirección del Estado fueron breves como por ejemplo el Plan Cruzado. En las áreas de la política social, fueron siempre experiencias menores o fracasadas. Ejemplo del primer caso es la gestión de Almir Pazzianoto en el Ministerio del Trabajo o la de Celso Furtado en el

Ministerio de Cultura. Ejemplos del segundo caso es el Ministerio de la Reforma Agraria que abrigó, en el gobierno de Sarney, una sucesión de ministros derrotados en su afán reformista y que terminó con su propia disolución.

¿Cuáles son, por tanto, las perspectivas que se abren en los años 90? Mi hipótesis es que la "transición conservadora", que ocurrió en los años 80, se prolongará en una "modernización conservadora". No será la primera experiencia de "modernización conservadora" de la historia del país, pues ya tuvo otras. Comenzará —si es que ya no comenzó— por la "modernización del Estado", por la redefinición de sus relaciones con la economía, examinando una redefinición de la posición ocupada por el país en el sistema económico internacional. Una vez más en la historia brasileña, la modernización será el resultado de un conjunto de reformas realizadas a partir del Estado. Una vez más, bajo la dirección de los grupos dominantes tradicionales, el Estado realizará —en la forma del "neobismarckismo" de que habla Hélio Jaguaribe, o de la "vía prusiana" identificada en el análisis de Carlos Nelson Coutinho— las reformas "por alto", de arriba para abajo. En todo eso hay una pesada ironía de la historia, pues un proceso en el cual se reserva al Estado tal posición central poco tiene que ver con los sueños neoliberales de un "Estado mínimo".

Para el mejor esclarecimiento del argumento seguido hasta aquí, es preciso decir, por fin, que el Brasil del período de la "modernización conservadora" es un país dividido en tres ejes diferentes. Hay una primera división entre izquierda y derecha; una segunda, entre "políticas de Estado" y "políticas de sociedad"; y una tercera, entre segmentos modernos y tradicionales. Si, en las condiciones actuales, la división entre derecha e izquierda de cierto modo se

superpone a la división entre "políticas de Estado" y "políticas de sociedad", no ocurre lo mismo con la distinción entre sectores modernos y tradicionales. Esta opera tanto en el interior de la izquierda como en el de la derecha. Del mismo modo, y en consecuencia, "corta" por dentro los métodos por los cuales los diferentes segmentos formulan "políticas de Estado" y "políticas de sociedad".

¿CUÁLES REFORMAS?

Las reformas que se encuentran en el orden del día son aquellas consideradas necesarias por el pensamiento político prevaleciente entre los tradicionales grupos dominantes. No son, por tanto, las reformas que se implantarían en una perspectiva socialista de transformación del país, pero sí las que se imponen para la modernización económica del capitalismo. Eso no impide, por cierto, que segmentos de la izquierda pretendan dar una vuelta más en la espiral del desarrollo histórico, haciendo prevalecer reformas con un sentido de transformación socialista de la sociedad. Esta es siempre una posibilidad en el ámbito de estrategias acumulativas que se desarrollan a partir de reformas parciales. Y, de hecho, tales pretensiones ya existen en la izquierda brasileña, sobre todo en el área del PT. Existen aún hasta los que hablan de la necesidad de "reformas revolucionarias" o de un "reformismo revolucionario". Pero no son los que prevalecen actualmente.

Examinando el conjunto del escenario político, distinguimos cuatro tipos de reformas: de la economía, de la sociedad, del Estado y del sistema político. En el plano económico, hay la necesidad de la

integración al sistema económico internacional. Después de los años de estancamiento, ocurrió un gran cambio en los modos prevalecientes de concebir las relaciones del país con el sistema económico internacional. Con las alteraciones en el sistema financiero internacional de 1970 para acá, y las transformaciones del orden económico internacional impulsadas por los avances tecnológicos, parece claro que un país de las dimensiones del Brasil sólo se modernizará después de integrarse a las líneas más dinámicas del capitalismo internacional. Así como la viabilidad de las reformas en Rusia, en Hungría, en Polonia, etc. dependen de la manera como aquellos países se vinculen al sistema económico internacional, también de eso depende la viabilidad de las reformas en Portugal y en España o en Argentina, en México y en Brasil.

Ya no se puede imaginar que una política de desarrollo autárquico, al estilo del pensamiento de los años 50 ó 60, tenga reales posibilidades de aplicación. Quedó atrás la idea de un desarrollo capitalista nacional "auto-sustentado" por medio de cambios que involucrarían la transferencia del centro dinámico de la economía del exterior para dentro del país. Para el Brasil, así como para cualquier otro país en vía de modernización, se volvió obligatorio buscar los puntos de enlace con la economía internacional. Respecto a este punto, ciertamente emergen diferencias de perspectiva entre los segmentos políticos, tanto de la izquierda como de la derecha. Pero, aunque tales diferencias de perspectiva puedan ser muy grandes, no se cuestiona, como en los años 50 y 60, si debe o no existir una "interdependencia" de la economía con el sistema internacional. Se trata ahora de divergencias sobre el modo como se debe dar esa "interdependencia". Ese es el nuevo campo de las controversias.

Uno de los capítulos más interesantes del informe *Transformación Productiva con Equidad*, de la CEPAL, consiste en una extensa lista de procesos económicos innovadores en diferentes países de América Latina, a despecho de la crisis que afecta la mayor parte de la región. Se incluyen, por ejemplo, la producción de aviones o de naranjas en Brasil, la producción de flores en Colombia, ciertos procesos tecnológicos en Argentina, etc. Son cerca de un centenar de ejemplos de eso que algunos vienen llamando "islas de modernidad", o sea, islas productivas, financieras, comerciales, etc. en las cuales partes de la economía latinoamericana se vinculan al sistema internacional. La CEPAL da inicio, de este modo, a una identificación de los nuevos modelos de integración de la economía latinoamericana con la economía mundial. Y el eventual desarrollo de tales "islas de modernidad" puede venir a cambiar muchas de nuestras concepciones tradicionales sobre la América Latina.

Sin embargo, eso no elimina un extenso y variado campo de dudas. Por cierto, en algunos casos, esas "islas de modernidad", esa "ligazón" con el sistema internacional tal vez tenga consecuencias relevantes para la organización de la economía en el plano nacional. Pero otra hipótesis es concebible: también existen, entre tales "islas", muchos casos de "enclaves". Son áreas de actividad económica que, aunque modernas en sí mismas y en sus vínculos internacionales, no afectan de modo significativo en el ámbito nacional las economías estancadas, y en plena crisis, de la mayoría de los países latinoamericanos. Son "islas" que poco contribuyen para la integración de las economías nacionales de las cuales forman parte. Servirían poco para integrar esas economías nacionales a sí mismas o en relación al sistema internacional. Sus efectos modernizadores

se limitan a las regiones geográficas o a los espacios económicos limitados donde operan.

Siendo verdadera esta segunda hipótesis, la producción de naranjas exportada de Sao Paulo hacia los Estados Unidos beneficiaría apenas media docena de municipios de aquel estado brasileño, y no el conjunto del estado o del país. Lo mismo ocurriría con el desarrollo de ciertas actividades tecnológicas en este o en aquel país, y la incorporación de partes de las elites científicas y tecnológicas al sistema internacional. Estos serían ejemplos de "ligazón" con el sistema internacional de efectos localizados y limitados. Parece evidente que no es posible hoy, en Sao Paulo, una economía de la naranja como sí hubo una economía del café. Así como es evidente que ninguna "ligazón" tecnológica de países latinoamericanos promete colocarlos en la línea del frente de la revolución tecnológica mundial en curso. O sea, tales "islas de modernidad" sólo se vuelven verdaderamente significativas para la integración de los países donde se encuentran cuando se vuelvan tan numerosas que nos permitan, entonces, hablar no "islas" sino de verdaderos "archipiélagos de modernidad".

En todo caso se registra, una vez más, el carácter de transición entre épocas económicas por las que pasamos. No se trata de la integración por medio de "islas" que ansiaban, por ejemplo, los liberales brasileños, y latinoamericanos, hasta los inicios de los años 60. Ellos ansiaban, contra los nacionalistas y la izquierda en general, la integración —o en algunos casos reintegración— de la economía nacional en una división internacional del trabajo. En ciertos casos, tenían como referencia una época más distante, en la cual, por ejemplo, vendíamos café (o carne, en el caso de Argentina) en el mercado internacional y consumíamos productos manufactura-

dos. Al considerar la hipótesis que venimos discutiendo, la existencia de las "islas de modernidad" puede estar dando expresión a otro tipo de fenómeno económico. Como observan algunos economistas latinoamericanos, entre ellos el chileno Osvaldo Sunkel, ciertas formas de integración transnacional son capaces de llevar a una desintegración de las economías nacionales. Si fuera así, alrededor de las "islas de modernidad" también habrá un mar de atraso. Y la modernización económica "aislada" llevará solamente a una consolidación del *apartheid* social.

En el capítulo de las reformas económicas, es necesario al menos notar que la cuestión de la integración está ligada a otros problemas como las privatizaciones, la reforma económica del Estado, la estabilización monetaria y la apertura a los capitales internacionales. Aunque atrasado en relación a otros gobiernos latinoamericanos (al frente de todos están Argentina, Chile y México), el gobierno brasileño de Fernando Collor se viene esforzando por calificar ante los círculos financieros internacionales, por lo menos en tres puntos: estabilización, privatización y apertura al capital internacional. Y, por débiles que sean hasta aquí los resultados prácticos de su política, Collor consiguió considerable éxito de imagen en el exterior, por lo menos ante el gobierno de los Estados Unidos, aunque siempre perjudicado por los escándalos sucesivos en su familia o entre sus amigos más próximos.

Se registran también algunos éxitos de imagen en el sector privado. Una entrevista de John Reed, presidente del Citicorp, en la revista *Veja*, en 1990 y antes de la sustitución de Zélia Cardoso de Mello por Marcílio Marques Moreira en la dirección de la política económica, puede ser tomada como señal de eso. Cuestionado sobre la deuda externa, Reed,

representante del mayor acreedor del Brasil, reafirmó evidentemente que quiere cobrar la deuda. Pero reconoció, al mismo tiempo, varios puntos de contacto con el gobierno brasileño. Se quejó por no estar recibiendo el dinero (porque el gobierno brasileño había solicitado una moratoria poco antes), pero admitió que la política brasileña iba bien. Reconoció también que podría aceptar el no pago de la deuda siempre que eso significase un retorno al crecimiento económico, una recuperación de la economía. Su razonamiento era el siguiente: el problema "no (es) el de cobrar una deuda, sino el de participar en la historia económica del país, como hace setenta años". (Un crítico podría "traducir" esas palabras del siguiente modo: el problema no es cobrar *esta* deuda, sino las deudas futuras.) Reed ejemplificó con la relación entre su banco y la GM, diciendo que ésta les debe hoy mucho más de lo que les debía hace cuarenta años.

En la cuestión de la deuda, así como en otras, está claro que las reformas de la economía pasan, conviene repetirlo, por una alianza que se forma del centro hacia la derecha. Y, en ese sentido, Collor ha hecho más de lo que reconocen algunos de sus críticos de derecha, aunque mucho menos de lo que él mismo se propuso hacer. Ese diálogo entre Collor y Reed no sería posible entre Reed y Lula. Del mismo modo, sería difícil imaginar diálogo semejante con Dílson Funaro o Leonel Brizola. Sería difícil lo mismo con Mario Covas u Orestes Quércia. Una entrevista como la mencionada indica el camino, por cierto muy informal, de una negociación no solo sobre la deuda, sino también sobre la nueva posición del país en el sistema económico internacional. Una negociación de ese tipo no podría ocurrir a partir de una posición de izquierda, sea cual sea esta posición en la variedad de colores que componen el arco iris

de la izquierda brasileña. Si acontece, sería una negociación en la cual el segmento de la izquierda que la sustentase correría grave riesgo de perder su característica. Collor, para bien o para mal, está llevando esa negociación adelante y la mejor evidencia de eso fue la entrada de Marcílio Marques Moreira a la dirección de la economía.

Sobre las reformas de la sociedad: ahí se entrelazan con más facilidad los temas sociales y los temas de la democracia política. Salud, educación, "miseria absoluta", estructura agraria, distribución de la renta, calidad de vida; todo eso muestra que, en los años 90, todavía tiene sentido para el Brasil el problema de la "integración social" de la población. Y, en este campo, entiendo que, en perspectiva, la lucha de la izquierda por la democracia política y por la igualdad social tiene sobre todo el sentido inmediato de una lucha contra el *apartheid* social.

Aquello que llamamos arriba "políticas de Estado" tal vez sea capaz de realizar las reformas económicas exigidas por la modernización del capitalismo, pero no puede integrar las masas populares al proceso del desarrollo. En rigor, no es capaz de integrar el país, la sociedad nacional. Eso no significa que tales "políticas de Estado" tengan que sustentarse en una política militar, al estilo de los "regímenes burocrático-autoritarios" de los años 60 y 70. De hecho hay una gran masa popular dispuesta a sustentarlas. Se trata de una masa tan pobre y tan poco organizada que, paradójicamente, en ciertos casos parece más preparada para responder a los llamamientos electorales de la derecha que de la izquierda.

Las masas de individuos que viven debajo de la línea de pobreza, o que están cerca de ese límite, parecen más preparadas para apoyar a alguien que les prometa resolver su problema inmediato que al-

guyen que las conmine a organizarse para resolver su problema junto con los grandes problemas del país. Parecen más preparadas para apoyar una política al estilo Bismark –o sea, una política de mano dura para los sectores organizados de la sociedad, aunque se reserva algunos signos de paternalismo social– que una política que le exigiría una cierta capacidad de diferir sus expectativas en el tiempo. En el lenguaje popular brasileño, quieren políticos que "vean por nosotros" más que políticos que les digan "organícense y luchen".

Fenómeno general de América Latina, ese es una manifestación social y cultural muy profunda en Brasil. Como el ejemplo de la India, también Brasil puede venir a tener una democracia que, aunque integrando los pobres como electores, convive, por mucho tiempo, con extensas áreas de exclusión social. La victoria de Fernando Collor en 1989 indica eso, el reconocimiento de más de la mitad de la población pobre del país de que en la sociedad brasileña existe una jerarquía social y una jerarquía del poder. Sólo quien conoce la fuerza de esa tradición puede valorar, de manera apropiada, el extraordinario avance de las perspectivas de organización democrática en el otro lado, por medio de las campañas de los partidos y candidatos de la izquierda (y, en la segunda ronda, por medio de la candidatura de Lula).

Sobre las reformas de Estado: los temas son conocidos, pero lo central es el reconocimiento de que el Estado intervencionista (y corporativista) perdió la importancia que tuvo, desde los años 30 hasta los años 60, como factor de desarrollo. Eso, sin embargo, no debe llevar a la conclusión de que el Estado que se vislumbra es el Estado mínimo de la propuesta neoliberal. En el caso brasileño, por lo menos, pocos se atreven a proponer ese famoso Es-

tado mínimo. Lo que se quiere es "adelgazar" el Estado, cambiar su contenido social y económico, así como el rumbo de sus acciones sobre la economía y la sociedad. Lo que se pretende es atribuir al Estado nuevas tareas, a fin de volverlo eficaz para la integración económica impuesta por el nuevo orden internacional.

Ese cambio en la evaluación del papel del Estado vuelve obligatorio el examen de la cuestión del corporativismo. Pero la verdad es que en Brasil, como en América Latina en general, hay varios tipos de corporativismo. Aunque realizada por la derecha, la modernización del Estado se enfrenta con resistencias corporativistas fuertes en las áreas conservadoras y también en aquellas *soi disant* modernas. La historia del Estado brasileño a partir de los años 30, sobre todo de mediados de los años 50 para acá, no es sólo la de una creciente intervención en la economía, sino también la de una creciente "privatización del Estado", que en sentido amplio se podría incluir también bajo la designación de corporativismo, no responde solo a la conocida presión de corporaciones de funcionarios. Responde también a las influencias, en el interior del aparato del Estado, de grupos empresariales privados de los más diversos tipos, desde los más tradicionales a los más modernos. Son ejemplo de eso ciertos fenómenos de cartelización, como el de la industria automovilística.

Más que de combatir el corporativismo en general, se trata de saber, primero, por donde comenzar, y, segundo, de decidir cuáles criterios serán utilizados. Es evidente que la izquierda necesita comenzar por la crítica al corporativismo que venimos designando como "privatización del Estado" y orientarse por criterios de justicia social. Pero uno de los problemas políticos actuales de la izquierda es que también se ha comprometido con el corporativismo en

general al hacer la defensa de ciertos tipos de corporativismo popular. Por eso, encuentra dificultades para atacar las innumerables formas de corporativismo creadas por los grandes grupos capitalistas y también por sectores socialmente privilegiados de los asalariados. Si, por ejemplo, para defender el empleo de los trabajadores de la Compañía Siderúrgica Nacional (CSN) —una empresa estatal que desempeñó un papel estratégico en el desarrollo del país, pero que entró desde hace mucho en decadencia— la izquierda adopta una perspectiva que incluya también hacerse de la vista gorda ante los privilegios de los funcionarios de los bancos oficiales federales, o ante los privilegios de ciertas secciones de la magistratura, entonces ella acaba oscureciendo el camino que debería llevarla a atacar la "privatización del Estado" por los grupos capitalistas.

Sobre las reformas del sistema político: aquí se trata de promover la consolidación de la democracia política, proceso que exigirá reformas institucionales capaces de estimular la consolidación de los partidos, el parlamentarismo, el cambio del sistema electoral, etc. Pero la verdad es que hay en el país, en todas las áreas políticas, fuertes tendencias a una democracia de masas que siempre coloca los partidos y las demás instituciones de la democracia representativa en segundo plano.

Como ha sido observado por varios científicos políticos, las leyes electorales brasileñas favorecen de tal modo el individualismo y el personalismo que acaban tornándose en leyes antipartidos. Sigo tal análisis y por eso me coloco entre los que defienden el voto distrital mixto, como en Alemania. Pero es necesario reconocer las resistencias que existen ante cualquier cambio en esa área. Las leyes electora-

les son tradición política consolidada, tan difícil de cambiar como el corporativismo.

Podemos admitir también la necesidad de establecer condiciones que ofrezcan a los partidos la posibilidad de ser responsables, tanto para la formación de mayorías electorales como para la formación de gobiernos. Aunque con excepciones, en el área de los pequeños partidos de perfil ideológico más acentuado, los partidos brasileños existen para la organización de las elecciones, no para el ejercicio del gobierno. En general, dependen del Ejecutivo —en el nivel municipal, estatal o federal— que controla la máquina de la administración.

Y aquí entramos, aunque apenas de pasada, en el ítem relativo a los debates sobre el parlamentarismo, inscrito como tema del *referéndum* nacional a ser realizado en 1993. Este sería un cambio de régimen de gobierno con enormes repercusiones sobre el proceso de consolidación de la democracia política. Además, se debe considerar la hipótesis de que una vez más la tradición, en este caso la del presidencialismo, se reafirme. Eso sería compatible con una democracia de masas que parece depender más de los medios de comunicación en general, de las grandes burocracias estatales y privadas, y de las grandes organizaciones de la sociedad civil (iglesia, sindicatos, etc.) que de las instituciones políticas representativas, como partidos, sistemas partidarios, etc. Y la verdad es que los enlaces entre tales burocracias, instituciones civiles, parlamentos, gobiernos, etc., funcionan con enorme dinamismo, reforzando una enorme capacidad de preservar el conjunto del sistema.

Hay en el sistema político una retórica sobre las reformas en general, en los planos tanto institucional como económico y social. Ello indica la existencia de una conciencia sobre la necesidad de cambiar

la actual situación del país. Pero también es cierto que existen serios obstáculos para la realización de cualquier cambio. Los revolucionarios, que lamentaron, alguna vez en la historia las reformas que parecían desviar a las masas del camino de la revolución, quedarían espantados frente a un país como Brasil, en el cual las reformas, hasta las mismas reformas institucionales aparentemente inocuas, parecen tan difíciles de realizarse. Eso no significa que los verdaderos cambios sean imposibles. Significa, no obstante, la existencia de dificultades que, ignoradas, pueden llevar a enormes frustraciones. Significa también que tales cambios se realizarán a largo plazo y que el camino que a ellos conduce apenas comienza a recorrerse.¹

-
1. Atendiendo la solicitud de González Casanova y Roitman, los autores del seminario de Madrid deberían anexar una bibliografía básica sobre el periodo estudiado. Aquí están los libros en los cuales me apoyé: Hélio Jaguaribe, *Brasil 2000 - Para un novo pacto social*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986; Franciaco Weffort, *¿Por que democracia?*, São Paulo, Brasiliense, 1984; Alfred Stepan (ed.) *Democratizando o Brasil*, São Paulo, Paz e Terra, 1988; Thomas Skidmore, *De Castelo a Tancredo*, São Paulo, Paz e Terra, 1988; Marco Aurélio García et al, *As esquerdas e a democracia*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985; Hélio Jaguaribe et al, *Brasil, sociedade democrática*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1985; Flavio Koutzii (ed.) *Nova República: um balanço*, Porto Alegre, L & PM, 1986; Bolivar Lamounier, Franciaco Weffort & Maria Vitória Benevides, *Direito, cidadania e participação*, São Paulo, T. A. Queiróz, 1981; José Alvaro Moisés & J.A. Guillon-Albuquerque, *Dilemas da consolidação da democracia no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra, 1989; Nilo Odalia (ed.), *Brasil - O desenvolvimento ameaçado*, São Paulo, Editora da UNESP, 1989.

DEMOCRACIA Y SOCIALISMO*

Los acontecimientos de 1989 y de 1991 en el Este de Europa tuvieron, en la ideología de la izquierda, el efecto de un terremoto, el más serio de toda su historia. El colapso del socialismo fue "como un rayo en cielo azul", para usar una conocida frase de Marx en *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*. No tan azul, tal vez, para los disidentes y para las víctimas de los desmanes totalitarios, pero sin duda las tempestades sorprendieron a todos en 1989. Y sorprendieron más aún dos años después, cuando cayó no solo un régimen político, sino todo un Estado (¿o un imperio?) y la Revolución Rusa, uno de los mayores movimientos de masas de la historia moderna, llegó a su término como un inmenso y trágico fracaso.

UN TERREMOTO EN EL MUNDO DE LA IDEOLOGÍA

El clásico de Joseph Schumpeter, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, es un ejemplo de que el colapso del socialismo afecta, además de la izquier-

* Artículo escrito originalmente para el *Journal of Democracy* (Washington, D.C., jun. 1992)

da, a buena parte del pensamiento moderno. Schumpeter escribió su libro en una época en la cual el capitalismo parecía un sistema condenado. Era el período de la Gran Depresión, luego seguido por la Segunda Guerra, y todavía resonaban los éxitos políticos (y, después, militares) del fascismo, el cual se enfrentaría con la notable capacidad de resistencia (y de influencia) del Estado fundado por la Revolución Rusa. En el paso de los años 30 hacia los 40, el capitalismo parecía estar en recuperación en los EUA, pero continuaba al borde de la pobreza en Europa. La democracia política no parecía tener mejor suerte. Aliado al socialismo, el capitalismo de las democracias occidentales podía vencer la guerra, como de hecho ocurrió, y ganar la sobrevivencia. Pero la condena vino de más largo y prometía durar mucho más. Desde la Primera Guerra, el socialismo aparecía como tendencia irreversible del mundo moderno. En verdad, esta tendencia sólo parece perder fuerza a partir de la segunda mitad del siglo XX. Pero, aún en decadencia a partir de los años 60, perduró de hecho hasta la caída del Muro de Berlín.

Sin ser socialista, Schumpeter confirmaba que el capitalismo sería superado por el socialismo, que él entendía como el régimen vigente en la URSS, basado en el planeamiento centralizado y en la estatización de la producción. Tal vez precisamente por no ser socialista, Schumpeter acabó por convertirse en ejemplo, ciertamente brillante, de la fuerza persuasiva de las ideologías, y de como los acontecimientos históricos pueden frustrar aún a los que se esfuerzan por conducirse por la razón. Más que por la previsión de la victoria del socialismo, Schumpeter falló al privilegiar una visión teleológica de la historia, falla que evidentemente no es sólo de él. Pero lo interesante es el haber sucumbido al profetismo

que tanto criticó Marx, y que en él no es, por cierto, el del líder político, sino el del profesor.

La idea de que la historia camina hacia una finalidad, aunque comúnmente asociada al pensamiento de izquierda, es muy anterior a Marx y a los socialistas. Anterior hasta a los mismos liberales clásicos, con su poderosa, impostación individualista y racionalista. Está presente, sin embargo, en Schumpeter, aunque con todas las precauciones habituales en un académico: en el inevitable paso del capitalismo al socialismo, dice él, no se excluye la posibilidad de situaciones caóticas. ¿Pero no fue el propio Marx quien habló, en cierto momento, de "socialismo o barbarie"? Las reservas de Schumpeter son muy frágiles, por ejemplo, al definir la palabra fatal, "inevitabilidad". El dice que habla de "tendencias" que presentan un modelo observable y nos refieren a "lo que pasaría si continuásemos actuando como lo han hecho en el intervalo de tiempo cubierto por nuestra observación".¹ Marx no discreparía de eso. Porque, si era un profeta, lo era con la cautela de un científico.

Los grandes acontecimientos, como los de 1989-1991, tienen la virtud de revivir la antigua idea según la cual, al final, la historia es la historia de la libertad. Ello cuestiona las concepciones de la historia como movimiento necesario e ineluctable; concepciones tan frecuentes en el pensamiento moderno, en cualquiera de sus variantes socialistas, liberales, neoconservadoras, etc. Por más que Schumpeter se empeñe en la crítica a Marx, tales concepciones aparecen como una señal indeleble e indescifrable. No se confirmó su previsión, más sociológica que económica, de que la capacidad de

1. Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres, Unwin Paperbacks, 1987, p. 61.

invención tecnológica del capitalismo estaba destinada a estancarse, comprometiendo la posibilidad de sobrevivencia del sistema como un todo. Además, aunque el capitalismo moderno haya destruido como él supuso, los "estratos protectores" (pequeña burguesía, estamentos señoriales, etc.); las consecuencias de esto no fueron tan catastróficas como imaginó. Al contrario, el capitalismo exitoso del mundo moderno, acabó creando otros mecanismos de protección y fue capaz de neutralizar las hostilidades de los intelectuales, hasta conquistar la adhesión de muchos.

Si el ejemplo de Schumpeter nos interesa por sugerir que la crisis del pensamiento no se limita a la izquierda, América Latina es una región interesante para notar que las consecuencias ideológicas de los acontecimientos de 1989-1991 no se restringen a los países del "socialismo real". Por el contrario, es probable que América Latina —donde Schumpeter y Marx son, ciertamente, más actuales que en los países capitalistas modernos— sea la región del mundo donde tales efectos se hacen sentir de modo más amplio, sobrepasando el campo de la izquierda e involucrando a todos los que buscan concepciones alternativas de desarrollo.

En los países del Este Europeo, el derrumbe final del régimen socialista fue anunciado por un sinnúmero de fracasos y por un lento proceso de corrosión interna de la ideología. En América Latina, no se puede decir que la ideología se haya mantenido intacta, pero sí que permaneció a salvo del desgastante contacto con la práctica. Con la excepción de Cuba (y de Chile, donde socialistas y comunistas tienen importantes raíces sociales), el socialismo latinoamericano es menos un fenómeno de la práctica política que del mundo de las ideas. Lo que no significa que sea irrelevante.

Tradicional coto de caza de los populistas, América Latina viene, más recientemente, abriendo espacio para un crecimiento de los socialdemócratas en diferentes partidos, tanto como para la expansión de un liberalismo de anunciada connotación social. Estas orientaciones políticas, sin ser socialistas, ejemplifican el alcance de la influencia ideológica del socialismo. Aunque, en general, los socialistas sean minoritarios en política, su importancia es considerable en la cultura política de los países de la región. De hecho el capitalismo latinoamericano nunca se afamó por sus éxitos, sino por sus fracasos. Y sus ideologías de justificación son conocidas por la extrema timidez. ¿Cómo quedan, por tanto, a partir de ahora las referencias para el cambio de un mundo capitalista atrasado, burocrático y corporativo, de sociedades estancadas y, en algunos casos en proceso de desorganización social?

Los efectos del terremoto de 1989-1991 fueron tanto más desastrosos en el mundo de la ideología, en especial en América Latina, como fue la capacidad de previsión al respecto. Y el hecho es que, salvo algunas excepciones, nadie fue capaz de prever el colapso del socialismo. Es evidente que había disidentes y militantes luchando contra el socialismo del Este Europeo, y que deseaban, por tanto, su caída. Una cosa, sin embargo, es luchar contra un régimen político; otra, hacer la previsión de su caída en términos intelectuales razonablemente articulados. Cuando alguien se arriesgó a tal previsión, no fue tomado en serio. Yo mismo, la primera vez que leí el título del pequeño libro de Amalric, *¿Sobrevivirá la Unión Soviética en 1984?*, imaginé que se trataba de un caso de alucinación ideológica.

Los acontecimientos de 1989 y 1991 eran, en rigor, impensables en los términos de los paradigmas históricos entonces vigentes. Tal vez se pueda

decir que un estilo de pensamiento teleológico y determinista ya estaba en crisis hace mucho tiempo. Pero, en el caso del paso del capitalismo al socialismo, las últimas reservas de confianza, ante la inexorabilidad de un proceso en curso, se mantuvieron hasta los últimos estertores de los regímenes del Este Europeo. Hasta 1989, pocos daban crédito que los países socialistas algún día reverterían a formas sociales, económicas y políticas de tipo capitalista. Pero, en 1991, fueron soterradas las últimas esperanzas de las viejas formas de pensamiento.

El pensamiento más afectado, evidentemente, es el de Marx. Pero las consecuencias van más lejos. Schumpeter vale aquí sólo como ejemplo. Las consecuencias afectan hasta al economicismo, neoconservador que paradójicamente, da refugio a las doctrinas (económicas) victoriosas de nuestro tiempo. Como todos los grandes eventos históricos, los de 1989-1991, son el redescubrimiento de la política. Y el neoconservadurismo se presenta como defensor de la esencial primacía de la economía.

SISTEMAS ECONÓMICOS Y VALORES CULTURALES

Después de todo, una pregunta se impone: ¿Cuál es el sentido de la época actual? Esta es una cuestión mucho más amplia para los límites de un pequeño ensayo como éste. No se trata aquí, por tanto, de proponer una respuesta, pero sí de examinar algunas hipótesis. *Nuestra época se caracteriza por una crisis del Estado y un crecimiento del mercado, pero también por un crecimiento de la democracia política y de la sociedad civil.* Este punto es esencial: al

contrario de lo que sugieren los neoconservadores, el mercado no es el único *game in town*. Si el pensamiento socialista tiene alguna posibilidad de sobrevivencia en nuestro tiempo, debe apoyarse en hipótesis de este tipo.

Tales hipótesis están relacionadas con una distinción que se impone en cualquier comentario sobre *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Aunque haya errado al prever la superación inevitable del capitalismo por el socialismo, Schumpeter acertó al proponer una nueva noción de democracia como método. En capítulos que se vuelven célebres entre los científicos políticos, rechaza la noción clásica de la democracia como instrumento para la realización del bien común y propone el concepto de democracia como método para la formación del gobierno de la sociedad, por medio de la competencia pacífica entre los líderes. Así, la democracia no sería, como en la famosa sentencia "el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo", sino el gobierno de los líderes escogidos por el pueblo, en competencia electoral. Y, según Schumpeter, sólo un conjunto muy feliz de circunstancias podría volverla, como quiere la imagen clásica, un gobierno *para* el pueblo.

Confieso que tengo sentimientos ambiguos siempre que releo esos famosos capítulos, sobre todo por revelar un enorme excepticismo en relación al racionalismo y al individualismo de la época contemporánea. Pero Schumpeter, con su notable realismo, establece un firme punto de partida para el reconocimiento de la *autonomía* de los fenómenos políticos en el mundo moderno. Además de eso, aunque haya sido explícito en negar a la democracia un sentido en cuanto a fin en sí misma, hizo posible un nuevo punto de partida para el análisis político moderno, posibilidad que permite al lector pasar por

alto su negativa y, por diversos caminos, construir la noción de democracia como valor en sí.

La experiencia de lucha por la democracia en las últimas décadas confirmó en muchos el sentimiento de que la idea de la democracia como método, o como procedimiento, es mucho más que mera cuestión formal. En verdad, el método implica aspectos esenciales, como la definición de los espacios institucionales donde las personas pueden ser libres. ¿Cómo entender, sin ideas de este tipo, la universalización de la democracia política revelada por los acontecimientos de 1989 y 1991? Este es un punto en el cual coinciden los significados de las experiencias de democratización de América Latina, con los de Europa del Este y del Sur. Tales experiencias reafirman la valiosa distinción entre sistemas económicos y valores culturales. Y sugieren la elaboración de perspectivas teóricas privadas de cualquier determinismo.

Al considerar a la democracia determinada por el mercado, los neoconservadores creen tener establecido un obstáculo al pensamiento socialista democrático. Son clásicas las cuestiones que emergen con esta preocupación y ellas deben ser enfrentadas aquí. ¿Es posible la libertad política sin la libertad económica? ¿o la democracia política sin el mercado? Mi respuesta, a ambas preguntas, es negativa. Pero, aún cuando tengan alguna relevancia, tales preguntas son demasiado abstractas. Fueron útiles para la crítica de los sistemas totalitarios, como lo demuestran los países del Este de Europa. Pero sirvieron muy poco para la crítica de los regímenes "burocrático-autoritarios" (O'Donnell) que brotaron, hasta recientemente, en América Latina y en el Sur de Europa, combinando autoritarismo político e intervencionismo estatal en beneficio de una economía capitalista, evidentemente basada en la

propiedad privada y en una determinada concepción del mercado.

En el totalitarismo, en el cual hay completo control del Estado sobre la economía, todo se torna política. La economía como tal desaparece. Desaparece también la distinción entre Estado y sociedad, así como las asociaciones intermediarias de que hablaba Tocqueville. Se eliminan por tanto, los mecanismos que podrían, en el plano de las organizaciones del Estado y de la sociedad, garantizar la libertad de los individuos. En este sentido, el pensamiento neoconservador acierta un punto importante: no es posible libertad política sin libertad económica, ni democracia sin mercado.

Pero, felizmente, el mundo no es solo el mundo del totalitarismo. Así, el pensamiento neoconservador se enfrenta con algunas dificultades. Una de ellas está en que, cuando hablamos de sistemas totalitarios, nos referimos a un proceso político en el sentido definido por Mussolini: todo dentro del Estado, nada fuera del Estado. El totalitarismo implica total sobredeterminación de la política en relación a la economía, aún al costo de pasar por encima de posibles diferencias, como las existentes entre los regímenes económicos de Hitler y de Stalin, por ejemplo. Hay una razón básica para ello: en el proceso de formación de sistemas totalitarios, al contrario de lo que piensan los neoconservadores, no ocurre primero la estatización de la economía y, después, la supresión de la democracia política. Se da, primero, la supresión de la democracia, y, después, la completa estatización de la economía. Y éste es, en algunos casos, un paso eminentemente político en el proceso de llegar a una guerra, o de conducirse en una guerra ya en curso. Por tanto, solo después del establecimiento, por medio de medidas políticas, de una economía totalmente estati-

zada, ésta pasa a tener un efecto de consolidación del régimen político totalitario.

Así, las viejas preguntas del pensamiento neoconservador no tienen forma de escapar de las viejas objeciones de los trabajadores y de los socialistas respecto de la libertad económica. ¿El trabajador individual es libre, en el sentido económico, ante la empresa? En las democracias modernas, todos los sindicatos dicen que no. Esta respuesta debería bastar para situar las relaciones entre democracia y mercado en un campo en el cual los determinismos son impotentes. Si el trabajador no es libre económicamente como individuo de cara a la empresa, su libertad económica depende menos del mercado y más de la organización de la sociedad civil y de la democracia política. En la misma lógica, aunque en otro nivel, viene otra cuestión también clásica. ¿Son los pobres políticamente libres en sociedades caracterizadas por extremas desigualdades económicas y sociales? La historia de las ideas políticas demuestra que esta última no es solo una cuestión de los socialistas. Es también un tema recurrente del liberalismo político que los neoconservadores prefieren olvidar.

Las cuestiones generales de los neoconservadores tienen, con todo, una utilidad: la de proponer la necesidad de una escogencia teórica. ¿Qué es la libertad? Ya debe estar claro que prefiero a los autores para los cuales la libertad se define en el espacio de la política. Pero creo que el diálogo (o polémica) de la actualidad ocurre, de hecho, con los neoconservadores y, para éstos, la libertad se define en el campo de la economía. Hayek, por ejemplo, define la unión de libertad económica con libertad política en términos que implican una clara determinación de la primera sobre la segunda: "La libertad frente a la ley presupone libertad económica, en tanto el

control económico, así como el de los medios para alcanzar cualquier objetivo, vuelve posible una limitación de todos los tipos de libertad".² Hayek rechaza la distinción entre liberalismo económico y liberalismo político y, con eso, hace de la democracia política un instrumento del mercado. Cualquier intervención estatal en el mercado (con excepción de algunos servicios) pavimenta el camino para el autoritarismo y, peor, para el totalitarismo. Pero hay una falla en esta argumentación: Hayek resuelve el problema de la relación entre libertad económica y libertad política por medio de un procedimiento definitorio. Para él, la libertad es, en rigor, la libertad económica; la libertad política es la consecuencia. Pero así, elimina del problema su carácter histórico.

Hannah Arendt resuelve la misma cuestión de otro modo, dejándola abierta para ser solucionada por la observación de la historia (y por la participación en la historia). Heredera de una tradición que se remonta a Alexis de Tocqueville, Arendt recuerda, más que la de sus predecesores, las imágenes de la Antigüedad clásica: el espacio de la economía (de la vida familiar, que incluía en la Antigüedad la esclavitud) es el reino de la necesidad; la libertad sólo puede aparecer en el campo de la política. Arendt distingue una *acción* específicamente humana entre los tipos de actividades posibles a los hombres (los otros son el *oficio penoso* y el *trabajo*), que sólo se podría realizar en el espacio público, o sea, en la política.³

2. F.A. Hayek, "Liberalism", en F.A. Hayek, *New studies in philosophy, politics, economics and the history of ideas*, Chicago, The University of Chicago Press, 1985, p.132.

3. Hannah Arendt, *The human conditon*, Chicago, The University of Chicago Press, 1958, parte VI ("The victa activa and the modern age").

Ella concordaría con Hayek en la advertencia contra el riesgo del surgimiento del autoritarismo en aquellos momentos en que la "cuestión social" entra en el ámbito de la política. Pero esta consideración crítica, aplicable a muchas democracias modernas, es hecha en contextos definidos por una radical negativa al determinismo económico, algo inaceptable para los neoconservadores. Autora de amplia y diversa obra, Hannah Arendt no está eximida de formas diversas de pesimismo cultural al evaluar las posibilidades de la libertad en la época moderna. Es lo que ocurre, por ejemplo, cuando habla de la victoria en el mundo moderno del *homo faber* y del *homo laborans*, los partícipes arendtianos del *homo economicus*, ninguno de los cuales está empeñado en la *vita activa* que ella idealiza para una sociedad libre. Pero, a pesar de las comprensibles recaídas en el pesimismo, justifica que las personas tengan, en la acción política y por medio de la acción política, o sea, "por sus actos y palabras", una oportunidad de ser libres. Arendt ofrece, para las revoluciones de la época moderna, una interpretación que ningún determinista (marxista o neoconservador) podría seriamente aceptar: la de que el motivo de las revoluciones es la lucha de la libertad contra la tiranía.⁴ ¿Podría haber interpretación más original –y, al mismo tiempo, más obvia, considerada *post festum*– para los acontecimientos de 1989-1991?

La distinción anterior entre sistemas y valores tal vez sea aplicable también a los socialistas en la hora de más profunda perplejidad en su historia. En un pequeño ensayo, escrito bastante antes de todo

4. La aplicación de este criterio interpretativo está en Hannah Arendt, *On revolution*, New York, The Viking Press, 1963. (Ed. Bras., *Da revolução*, São Paulo, Atica, 1988.)

eso, y con el sugestivo título de *¿Cuale socialismo?*, Norberto Bobbio expresó los problemas de los socialistas democráticos con una paradoja: ningún país democrático había llegado al socialismo y ningún país socialista había llegado a la democracia. Bobbio, él mismo un "socialista liberal", acabó indicando, aunque de manera cifrada, algo que ahora todos sabemos. Los países del Este de Europa que llegaron a la democracia tuvieron que abandonar el socialismo. Como sugerí arriba, no hay forma de negar, en eso, una victoria política de los neoconservadores. Un socialismo totalitario, en el cual la socialización de la producción se entiende como igual a la estatización de la producción, lleva a la opresión política y al inmovilismo económico. Así, la voluntad de libertad que florece en la sociedad civil se vuelve necesariamente contra el Estado, exigiendo el retorno a la democracia y al capitalismo. Después de ese tipo de experiencia, los socialistas sólo sobrevivirán como fuerza política si son capaces de encontrar un nuevo significado para su existencia.

Es evidente que, con el fin del socialismo de Estado, los socialistas ya no tienen la menor certeza sobre el significado de una sociedad socialista que puedan proponer como alternativa al capitalismo. Pero si la distinción entre sistemas económicos y valores es aceptable, nada les impide continuar defendiendo los viejos valores socialistas, como igualdad social, justicia social, etc. Es por eso que todavía hay tantos socialistas en el mundo. Claro que siempre se puede decir que tales valores forman parte de la convicción de las democracias modernas y que, por tanto, ya dejaron de ser específicamente socialistas. Esta, sin embargo, no es una objeción seria. (El *habeas corpus* es una institución basada en convicciones sólidamente establecidas en las democracias modernas, aunque en su origen haya dado

cuerpo a valores claramente liberales. Eso no es razón —o no debería serlo— para que los liberales se sientan menos identificados con el *habeas corpus* y las convicciones en él incorporadas.) No debe extrañar, por tanto, si los socialistas, a falta de teorías alternativas de la sociedad y de la economía, realizaran en los años venideros una especie de retorno a un socialismo, no de sistema, sino de valores.

MERCADO, DEMOCRACIA Y SOCIEDAD CIVIL

Edouard Bernstein dijo, hace mucho tiempo, que "el movimiento es todo, el fin es nada". En el lenguaje más o menos cifrado de los tiempos heroicos de la socialdemocracia, el "movimiento" era la lucha de los trabajadores y de los socialdemócratas por reivindicaciones concretas en el ámbito de la sociedad capitalista, y el "fin", la idea de una sociedad socialista alternativa que habría de sustituir el capitalismo. En la actualidad es posible, a partir de la experiencia de las socialdemocracias y de las democracias modernas, decir un poco más. Bernstein tenía razón al reconocer que el "movimiento" es más importante que el "fin", hasta porque es el movimiento el que crea el fin, que conduce al fin. En la historia no existen caminos previamente trazados. Como en la bella metáfora, se hace camino al andar.

Pero hay en la afirmación de Bernstein de que el fin es nada una exageración polémica que no puede ser aceptada de modo literal. Ciertamente, el fin ya no es la *certeza* de una futura sociedad socialista, cuyas leyes de parto estarían escritas en la lógica contradictoria del sistema capitalista, como pensa-

ban los anti-Bernstein del movimiento socialdemócrata de fines del siglo XIX e inicios del siglo XX. Casi un siglo después, en una época de tanta incertidumbre como la nuestra, los socialistas deberían ser los menos preocupados en reivindicar certezas. ¿Pero cómo podrían renunciar a un fin? En otras palabras, ¿cómo podrían renunciar a un objetivo general? El fin, en verdad, es un proyecto que se puede realizar solamente en parte o aún fracasar ante los grandes obstáculos o imprevistos. Más todavía: el fin —esto es, la visión del futuro— cambia según las circunstancias del presente. Pero no existe; es un proyecto inspirado en determinados valores. No es todo ni es garantizado por alguna certeza, como pretendían los seguidores del "socialismo científico", pero es algo relevante. Es la intención del caminante, sin la cual el andar no tendría sentido y, posiblemente, ni existiría.

Si todavía es posible una perspectiva socialista del futuro, esta tiene que partir del ángulo de visión que los acontecimientos de 1989-1991 abren sobre la historia de la democracia contemporánea. En el Este de Europa, en el Sur de Europa, o en América Latina, el Estado fue derrotado en su esfuerzo por el control de la economía y de la sociedad. Desde la Primera Guerra, por lo menos, el Estado venía en crecimiento, combinando una variedad de sistemas económicos y políticos. Totalitarismos socialistas, totalitarismos fascistas, "regímenes burocrático-autoritarios", autoritarismos de los más diversos; estas son las formas más recordadas entre las muchas que tomó el crecimiento del Estado. Como no podía dejar de ser, este proceso llegó también a las democracias modernas y a las socialdemocracias.

Una perspectiva socialista democrática debería ser capaz de admitir el mercado, de identificarse

con la democracia política y con el fortalecimiento de la sociedad civil, y de incorporar el pluralismo social, ideológico e institucional.⁵ Eso significa admitir que las formas de propiedad son, en una sociedad moderna, las más diversas, variando desde la pequeña hasta la gran propiedad privada, pasando por las empresas cooperativas, empresas estatales, empresas en régimen de co-gestión y de autogestión, etc. En la actualidad, el problema central del socialismo no es tanto el de las formas de propiedad (o de un sistema de producción, como pretendía Marx y admitía Schumpeter) como el de la capacidad de la sociedad de administrarse a sí misma, combinando los principios de igualdad social y de libertad política. El socialismo democrático se inspira en una concepción radical de la democracia. Camina en el rumbo de una sociedad auto-regulada, o mejor, autogobernada. Eso no significa la utopía de la imposible supresión de las diferencias entre dirigentes y dirigidos, pero si un enorme esfuerzo en el sentido del desarrollo de la democracia política y de las instituciones políticas y sociales ligadas al mundo del trabajo. Tal perspectiva no excluye, ni puede excluir, el reconocimiento de que la economía "de punta" es hoy cada vez más un fenómeno de naturaleza *mundial*, multinacional o transnacional. Sin ese esfuerzo en la dirección de la modernidad, no queda más que el atraso.

Sea como sea, ningún mercado funciona automáticamente. En los mejores casos, el funcionamiento

5. Queda arriba apenas la indicación de un programa teórico que, infelizmente, no tengo como cumplir aquí. Sugerencias importantes pueden ser encontradas en Alec Nove, *The economics of feasible socialism*, Londres, George Allen & Unwin, 1983, parte v ("Feasible socialism"). También muy sugestivo es el ensayo de Alan Wolfe, "Three ways for development: market, state and civil society" (ago. 1991), mimeo., The New School for Social Research.

del mercado es garantizado y estimulado por instituciones sociales y políticas, por reglas administrativas del Estado, así como por políticas y demandas gubernamentales, como lo demostró Galbraith para el caso de los Estados Unidos.⁶ No hay duda de que, con frecuencia, el Estado atrapa el mercado, pero éste todavía no ha encontrado manera de funcionar sin aquel. El reconocimiento de esta realidad, propia de las democracias modernas, no exige cualquier esfuerzo para resucitar algún tipo de socialismo de Estado, es más el simple realismo obtenido con la observación de la historia moderna. Si el socialismo de Estado (o el socialismo burocrático, o totalitario, o como se quiera llamar) no ha desaparecido por completo —continúa existiendo en diversos países, como China y Cuba— ha muerto como modelo ideológico y perspectiva de futuro.

En estas circunstancias, la tendencia de muchos neoconservadores a colocar la relación entre Estado y mercado en términos polares y excluyentes es un fenómeno del mundo de la ideología. Pero acaba llevando a un resultado interesante: desde ese ángulo, no hay ninguna sociedad que se pueda considerar como economía de mercado. Así, paradójicamente, este extremismo economicista acaba eliminando la propia noción de sistema económico. Todas las sociedades democráticas son sociedades de economía mixta, en las cuales las actividades económicas se dividen entre Estado y mercado, bajo las más diversas formas políticas. Ejemplos de eso son el intervencionismo estatal en Japón, la socialdemocracia en Alemania y Suecia, y la liberal democracia en Inglaterra y en Estados Unidos.

6. J.K. Galbraith, *O novo Estado Industrial*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968.

Diversa como es en su mezcla de Estado y mercado, la experiencia histórica de las democracias modernas enseña muchas cosas. Primero, la presencia, aunque importante, del Estado en la economía no conduce por sí solo al autoritarismo (o al totalitarismo). En las democracias modernas, Estado y mercado están en permanente tensión, pero eso no quiere decir que se deban excluir recíprocamente. Por el contrario, una sociedad democrática moderna, simplemente no puede ser una sociedad sin mercado, como pretendían los adeptos de la teoría del socialismo en cuanto estatización, ni una sociedad de "Estado mínimo", como pregonan los neoconservadores.

Para los socialistas democráticos, sin embargo, la lección mayor es otra. En cuanto el pensamiento neoconservador tiende al determinismo y al monismo del mercado, el pensamiento socialista democrático debe ser posibilista y pluralista. En su concepción de la sociedad, exige siempre tomar en cuenta una realidad plural, en la cual el Estado, el mercado, la democracia política y la sociedad civil entran como elementos básicos. Creo que la "diferencia específica" de los socialistas en relación a otras fuerzas políticas democráticas estará siempre en el plano de los movimientos y de los valores, los cuales llevan a los socialistas a impulsar la sociedad hacia más igualdad y más libertad. En una época en la cual la economía capitalista es, cada vez más, un fenómeno mundial, supranacional, los socialistas tendrán, por cierto, que convivir con las formas más avanzadas de la economía capitalista, si quisieran mantener los pies fijos por igual y caminar hacia la modernización. Pero sin identificarse, en sus valores y en sus movimientos, con el "alma" del capitalismo. Atrincherados en la sociedad civil, hacen con la democracia un matrimonio por amor,

mas su unión con el mercado será, ciertamente, "por conveniencia".⁷

¿Será esta una posición más frágil que la de los socialistas del pasado que, como describe tan bien Schumpeter, se justificaban en un supuesto "socialismo científico" y en un determinismo que lo volvería una "necesidad histórica" ineluctable? Aunque lo fuese, este es un precio mínimo que tendría que pagar todo socialista que realmente valoriza la democracia como un fin en sí. No se puede ser demócrata sino cuando se admite, de partida, que se sustenta la posición de una parte, no la posición del todo ni la de todos. Si el socialismo volviera a conquistar un nuevo sentido, será porque los socialistas fueron capaces, al final, de reconocer la existencia y legitimidad de sus adversarios. O sea, de reconocer que el socialismo, en cualquier forma imaginable, debe ser concebido como una *posibilidad*, no como una *necesidad* histórica. Después de los acontecimientos de 1989-1991, no será difícil para los socialistas entender que ellos no son, al final, dueños del futuro.

Por eso mismo, les debería ser fácil entender el pesado equívoco de quien en un curioso cambio de posiciones en la coreografía ideológica, pasó a imaginar que los dueños del futuro son los capitalistas. Si la historia, como decía Lord Acton, es la historia de la libertad, el futuro simplemente no tiene dueño. Esta es la más promisoria entre las muchas lecciones dadas por los acontecimientos de 1989-1991. Lección esencial para todo aquel que desea participar de la construcción de sociedades más li-

7. En carta al autor, el Prof. Jeff Weintraub, de la University of California (San Diego) usa la expresión "matrimonio por conveniencia" para la relación entre democracia y mercado. Hago aquí una adaptación de la misma idea.

**bres, más modernas, y –si la izquierda se esfuerza–
más igualitarias.**

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	11
1 CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA Y CRISIS DE LA COMUNIDAD NACIONAL	17
2 LA AMÉRICA EQUIVOCADA	47
3 DEMOCRACIA POLÍTICA Y DESARROLLO ECONÓMICO	95
4 NUEVAS DEMOCRACIAS ¿CUALES DEMOCRACIAS?	133
5 DEMOCRACIA DELEGATIVA VERSUS MOVIMIENTO DEMOCRÁTICO	167
6 BRASIL: PERSPECTIVAS PARA LOS AÑOS 90	191
7 DEMOCRACIA Y SOCIALISMO	221
INDICE	241