

Centro de Estudios Sociológicos

---

MODERNIZACIÓN ECONÓMICA

---

DEMOCRACIA POLÍTICA

---

Y DEMOCRACIA SOCIAL

---



EL COLEGIO DE MÉXICO

**MODERNIZACIÓN ECONÓMICA, DEMOCRACIA  
POLÍTICA Y DEMOCRACIA SOCIAL**

**CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS**

# MODERNIZACIÓN ECONÓMICA, DEMOCRACIA POLÍTICA Y DEMOCRACIA SOCIAL

*Centro de Estudios Sociológicos*



EL COLEGIO DE MÉXICO

Portada de Mónica Diez Martínez  
Ilustración: *Secuencia*  
Óleo sobre tela de Berta Kolteniuk

Primera edición, 1993  
D.R. © El Colegio de México  
Camino al Ajusco 20  
Pedregal de Santa Teresa  
10740 México, D.F.

ISBN 968-12-0535-9

Impreso en México/*Printed in Mexico*

## ÍNDICE

Presentación	9
--------------	---

### INTRODUCCIÓN

<i>Francisco Zapata</i> , Democracia, corporativismo, elecciones y desigualdad social en América Latina	11
---	----

### PRIMERA PARTE

<i>Jeffrey C. Alexander</i> , Retorno a la democracia: la solidaridad universalista y el mundo	39
<i>Norbert Lechner</i> , Modernización y modernidad: la búsqueda de ciudadanía	63
<i>Adam Przeworski</i> , Causas fundamentales y condiciones precipitantes de los cambios políticos de Europa Oriental	77
<i>François Dubet</i> , Democracia política y democracia social: ruptura de un vínculo	89
<i>Roger Bartra</i> , Comentarios acerca de las ponencias de Jeffrey Alexander y de Norbert Lechner	101
<i>Hugo Zemelman</i> , Historia y coyuntura en el análisis social de América Latina. Comentarios acerca de las ponencias de Jeffrey Alexander y Norbert Lechner	107

### SEGUNDA PARTE

<i>Atilio Borón</i> , La transición hacia la democracia en América Latina: problemas y perspectivas	117
<i>Lorenzo Meyer</i> , Comentarios acerca de las ponencias de Adam Przeworski, François Dubet y Atilio Borón	159
<i>Edelberto Torres Rivas</i> , La democracia latinoamericana en la fragua	163

## ÍNDICE

<b>José Luis Reyna, Democratización en México: Límites y posibilidades</b>	<b>177</b>
<b>Víctor Manuel Durand Ponte, Comentarios acerca de las ponencias de José Luis Reyna y de Edelberto Torres Rivas</b>	<b>191</b>
<b>Silvia Gómez Tagle, México en el último decenio: ¿hacia un nuevo sistema de partidos?</b>	<b>195</b>
<b>Carlos Iván Degregori, Etnicidad, modernidad y ciudadanía. El aprendiz de brujo y el curandero chino</b>	<b>225</b>
<b>Guadalupe Pacheco Méndez, Institucionalización y cambio democrático. Comentarios acerca de las ponencias de Silvia Gómez Tagle y de Carlos Degregori</b>	<b>267</b>
<b>Jorge Nieto, Más allá (o más acá) del cielo y del infierno. Comentarios acerca de la ponencia de Carlos Degregori</b>	<b>275</b>
<b>Fábio Wanderley Reis, Ciudadanía, estado y mercado. Democracia social y democracia política en el proceso de transformación capitalista</b>	<b>285</b>
<b>Régis de Castro Andrade, Las instituciones políticas tradicionales y la revolución democrática en Brasil</b>	<b>311</b>
<b>Robert A. Packenham, Igualdad, libertad y desarrollo en América Latina</b>	<b>341</b>
<b>Viviane Brachet, Comentarios acerca de las ponencias de Robert Packenham, Fábio Wanderley Reis y Régis de Castro Andrade</b>	<b>357</b>

## TERCERA PARTE

<b>Gláucio Ary Dillon Soares, Democracia electoral, estado desigual y democracia social</b>	<b>365</b>
<b>Fernando Cortés y Rosa María Rubalcava, Algunas consecuencias sociales del ajuste: México post 82</b>	<b>385</b>
<b>Soledad Loaeza, Comentarios acerca de las ponencias de Gláucio Dillon Soares y de Fernando Cortés y Rosa María Rubalcava</b>	<b>425</b>
<b>Elizabeth Jelin, Comentarios acerca de las ponencias de Gláucio Dillon Soares y de Fernando Cortés y Rosa María Rubalcava</b>	<b>431</b>

## PRESENTACIÓN

En el marco de las conmemoraciones del 50 aniversario de El Colegio de México, el Centro de Estudios Sociológicos (CES) organizó, en octubre de 1990, el coloquio "Modernización económica, democracia política y democracia social", cuyas discusiones giraron en torno a grandes temas que permitieran tanto la crítica teórica y la redefinición de conceptos, como el intercambio de visiones e interpretaciones políticas sobre la realidad contemporánea, realidad que encuentra sus antecedentes inmediatos en los años ochenta, escenario de la caída de dictaduras militares, del surgimiento de gobiernos elegidos por sufragio universal, y de la emergencia de contextos complejos de transición democrática en varios países de nuestra América Latina. Años de profundo deterioro de las condiciones de vida de la población, resultado del efecto conjunto de la crisis económica y de las políticas de estabilización y ajuste. La contracción de los salarios, el reducido ritmo en la creación de empleos, aunados a la elevada inflación, al recorte en los programas de seguridad social y en las finanzas públicas, han tenido consecuencias negativas en grandes sectores de la población, que se manifiestan con distintas intensidades en los países de la región.

Al iniciarse una nueva década y como consecuencia de los cambios recientes acaecidos en el ámbito internacional, surgió la necesidad de confrontar y debatir las distintas experiencias, los datos y las perspectivas sobre el rumbo de las sociedades en los años por venir. Por esta razón, la comisión organizadora del evento estableció tres ejes básicos que deberían subyacer tanto en la elaboración de trabajos y comentarios, como en las discusiones:

1. La posibilidad de hacer compatibles, la democracia política y la democracia social en un contexto de acentuada crisis y de aplicación de políticas de ajuste económico.
2. Los dilemas que enfrenta América Latina en la transición a la democracia y la especificidad de este proceso frente a lo ocurrido en otras

regiones del mundo, sobre todo en lo referente a las cuestiones de la igualdad y la desigualdad social y política.

3. Los vínculos entre participación política y democracia a la luz de diferentes experiencias históricas.

La discusión de estos temas a partir de perspectivas teóricas diversas permitió destacar los aspectos pertinentes de las distintas experiencias históricas tenidas en cuenta. A su vez, la referencia a casos particulares estimuló la crítica a los modelos teóricos, dando realce a dimensiones, acciones y presencias, señaladas como relevantes, pero todavía poco analizadas, entre otras, los cambios en la cultura política; la importancia del ámbito de lo simbólico en los procesos sociales; la participación de diferentes actores (mujeres, jóvenes, grupos étnicos, ecologistas) en la lucha por la democracia y la pertinencia de los cambios en lo cotidiano como elementos en la constitución de prácticas democráticas de acción.

La organización del coloquio estuvo a cargo de una comisión compuesta por Jorge Padua, Orlandina de Oliveira, Vania Salles y Francisco Zapata, y su realización fue posible gracias al apoyo financiero de El Colegio de México, de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica de la Secretaría de Educación Pública y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. La respuesta entusiasta de ponentes y comentaristas hicieron factible la implementación de la reunión. Asimismo, fue importante la colaboración de los becarios de investigación del CES, Marta Alida Ramírez, Norma Reséndiz Ordóñez, Verónica Montes de Oca, Ricardo Salles y de las secretarías de la dirección, Julieta Moreno Sánchez y Ma. Guadalupe Luna Barrera. Hemos contado con el trabajo de José Luis Guerrero para la documentación fotográfica del evento.

La compilación del libro que reúne ponencias y comentarios estuvo a cargo de Vania Salles y Francisco Zapata, que contaron para ello con el competente y responsable trabajo de Miguel Calderón Chelius, becario de investigación, y de Concepción Salguero Chores, secretaria del CES. Las traducciones de los textos del portugués y del inglés fueron hechas por Graciela Salazar y Roberto Helier, respectivamente.

A todas estas personas e instituciones que hicieron posible la puesta en marcha del evento y la publicación de los materiales, nuestro sincero agradecimiento.

## INTRODUCCIÓN

# DEMOCRACIA, CORPORATIVISMO, ELECCIONES Y DESIGUALDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

FRANCISCO ZAPATA

La idea de realizar un coloquio sobre el tema de las relaciones entre modernización económica, democracia política y democracia social surgió de interrogantes como las siguientes: ¿por qué exactamente cuando los niveles de pobreza, de deserción escolar, de deterioro habitacional, de desnutrición y, en términos generales, cuando el desajuste entre los requisitos del modelo de acumulación y sus correlatos sociales es mayor, por qué justo en ese momento surgen procesos de democratización del poder que plantean la cuestión de la reorganización del sistema político, no sólo en América Latina, sino también en otros países del mundo, como en Europa del Este?

A partir de interrogantes como ésta nos planteamos la posibilidad de convocar a un debate en el que el marco de referencia no estuviera limitado a nuestra región del mundo, sino que tuviera connotaciones más amplias. La inconsecuencia de la situación señalada nos hizo pensar que valía la pena volver a interrogarse sobre los fundamentos de la democracia, sobre sus diversas connotaciones históricas y geográficas, sobre la viabilidad de ajustes económicos realizados en el marco de procesos de apertura política, es decir, sobre el contenido de la democracia en estos últimos años del siglo XX. Como resultado de esta inquietud pusimos en marcha el coloquio. Al introducir la publicación de las ponencias y de los comentarios presentados al coloquio, pensamos realizar algunas reflexiones, estrechamente ligadas a ellas para dar una visión general de lo discutido.

Esta reflexión general puede iniciarse subrayando lo nuevo que es, en América Latina, debatir estas cuestiones. En efecto, hace sólo veinte años, a mediados de la década de los sesenta, habría sido irrelevante plantear una discusión como ésta (Touraine, 1988). En esa época, estaba

claro que esa inconsecuencia basada en la existencia del régimen capitalista de producción, se resolvería mediante algún tipo de revolución, de cambio estructural, de transformación en las relaciones desiguales entre la periferia y el centro. Es decir, estábamos inmersos en un discurso de ruptura, no sólo en el nivel político sino también en los niveles privado, social y económico. Si bien esa perspectiva se correspondía con y encontraba fundamentos analíticos, basados en estudios empíricos en todas las áreas mencionadas, en los cuales habían participado *modernizadores, cepalinos, dependentistas*, y otros, la puesta en práctica de medidas afines con esas reflexiones puso en marcha el advenimiento de las dictaduras militares, que se enfrentaron violentamente, al costo de una generación, a la profundización de ese proyecto.

Pues, de una manera o de otra, en distintas realidades nacionales, los militares percibieron que la implementación de ideas basadas en esos diagnósticos, cuestionaba el orden que ellos estaban llamados a defender. Lo imprevisto fue que los gobiernos militares tampoco pudieron resolver los problemas que sus antecesores habían tratado de corregir. Sus políticas, llevadas a cabo a través del miedo, la tortura y la muerte, tampoco fueron capaces de hacer frente a los desafíos que la realidad planteaba. Ocurría algo similar en contextos diferentes a los latinoamericanos, como en los entonces llamados países socialistas, en donde el modelo económico de la planificación centralizada también hacía crisis, pero ello no se haría manifiesto sino recientemente.

Por lo cual, los fracasos de los años sesenta y el desierto represivo de los setenta y ochenta se vieron prolongados por los intrincados procesos de redemocratización que tenían por objeto sacar a los militares del poder y empezar el laborioso proceso de construcción de un nuevo espacio político. Sin embargo, esos procesos, todavía inconclusos, tampoco garantizan que serán capaces de hacer frente a los problemas económicos, sociales y políticos que enfrentan. De manera que, frente a la perspectiva lineal, y evolucionista que acercaba a modernizadores y revolucionarios hemos pasado a una visión desprovista de dirección, centrada en proyectos de corto plazo, muchas veces demasiado cerca de lo que los militares habían puesto en marcha, es decir las políticas neoliberales. Por esta razón debemos concluir que la experiencia de los últimos veinte años demuestra claramente que la búsqueda de la resolución de los problemas de pobreza, desigualdad y estancamiento es más difícil de lo que nos imaginábamos en ese entonces. Por lo que la trayectoria histórica del periodo 1960-1990 es concluyente.

Se han ensayado todas las recetas, todas profundamente elaboradas

y pacientemente difundidas en términos políticos y también ideológicos. No obstante, los problemas siguen ahí y, por lo que puede colegirse, su nivel de gravedad es peor hoy que al inicio del periodo. Es, pues, necesario buscar nuevamente una salida, ya que todos aquellos que sufren esos problemas pierden sus esperanzas con cada día que pasa. En esa búsqueda de salidas, que se ubica necesariamente en el contexto de las luchas contra la dominación militar o contra el autoritarismo, es indispensable volver a definir ciertos conceptos fundamentales y hacer más complejas las definiciones de aquellos cuyas connotaciones ya conocemos. En ningún caso podremos esperar volver a las viejas certidumbres y será necesario acostumbrarse a vivir a la intemperie, sin redes de protección. Las certezas ideológicas ya no existen y así lo prueba, por ejemplo, el caso chileno en donde socialistas y demócratacristianos gobiernan juntos después de haber sido adversarios durante largas décadas. Pero ello no es sorprendente. Se trata, en efecto, de encontrar nuevas definiciones, dado el agotamiento de las ya utilizadas.

En este contexto se desarrollaron nuestras discusiones. Se trató de encontrar las dimensiones sociológicas y políticas del nuevo modelo de desarrollo ilustrando todo ello con presentaciones puntuales referidas a problemas específicos, como es el de la relación entre corporativismo y democracia o como el de la agudización de la pobreza.

Ordenaremos nuestras ideas alrededor de tres grandes temáticas que permiten aprovechar bien el material presentado en las ponencias y comentarios. En primer lugar, la teoría de la democracia fue objeto de referencias frecuentes y de aportaciones importantes a la luz de las transformaciones que han tenido lugar en las últimas dos o tres décadas. Por otro lado, se realizó toda una serie de consideraciones en torno a las transformaciones político-electorales que han tenido lugar en varios países, incluyendo los de Latinoamérica y de Europa del Este. Dentro de este segundo tema vale la pena distinguir entre lo que podríamos llamar la crítica al vínculo corporativismo-democracia a nivel continental y el análisis de la cuestión electoral, de otra índole, y situada a nivel nacional. Por último, enfocaremos la relación entre desigualdades políticas. En este orden presentaremos este ensayo de síntesis.

## HACIA UNA TEORÍA SOCIOLÓGICA DE LA DEMOCRACIA

Un punto en el que existió convergencia fue que la democracia constituye un tema en el que la teoría sociológica ha hecho escasas contribucio-

nes y, si es que las ha realizado, poseen hoy un carácter discutible. Para Alexander, quien se esfuerza por realizar esta actualización y para ello recorre la escena en forma general, existen al menos tres momentos del desarrollo del concepto en su versión contemporánea.

El primero está asociado a la teoría de la modernización que convierte a la democracia en una dimensión de la modernidad. Seríamos democráticos por ser modernos. El segundo está relacionado con una visión formal, en la que los mecanismos que permiten su vigencia dan contenido al concepto. En esta visión, se insiste en el carácter mediador que esos mecanismos formales desempeñan desde el punto de vista, por ejemplo, del conflicto de clases entre capital y trabajo: la democracia es concebida como una tregua entre grupos en conflicto y, más globalmente hablando, se trata de construir un sistema en el que se neutralicen las presiones hacia la ruptura (en la separación de poderes por ejemplo). La sociedad debe idear mecanismos que impidan la monopolización del poder y de los recursos disponibles por una sola élite. Alexander subraya que esta perspectiva se centra sobre todo en la desigualdad, en el conflicto de clases y en la estructura de poder. Se trata más de una ideología que de la defensa de valores.

Esta visión, identificada con el *realismo*, está desprovista de connotaciones morales que lleven consigo una visión de la importancia que tiene la coexistencia pacífica entre los hombres. Tampoco tienen relevancia en ella la presencia de códigos simbólicos que contribuyan a destacar el hecho de que el poder es también un medio de comunicación y no sólo un medio de coerción. Para Alexander, estos aspectos no contenidos en el análisis de los realistas son parte indispensable de una teoría de la sociedad democrática.

Alexander considera, pues, que vale la pena resaltar lo que podría denominarse una concepción *simbólica* de la democracia. En esta concepción, una comunidad de ciudadanos posee lazos que descansan en estructuras simbólicas profundas que proporcionan un medio de comunicación para grupos en conflicto. Se trata de encontrar las bases a partir de las cuales se genere la cooperación y la racionalidad entre ellos. También se trata de lograr la *civilidad*, concebida en términos universalistas, que permita superar la vigencia de lazos particularistas, identificada con el respeto hacia los demás y el control de uno mismo, además de la adhesión a códigos sociales de comportamiento. La sociedad *civil* no es una noción que aluda a una comunidad concreta sino que se refiere más bien a criterios abstractos que enfatizan la participación en la nación, la creencia en valores universales, la desconfianza con respecto al discurso del

poder autoritario. La sociedad civil fuerte está estrechamente ligada al conflicto: sólo en las sociedades reprimidas existe paz y tranquilidad. En suma, una sociedad civil democrática descansa en valores compartidos que permiten sortear las amenazas que la acechan permanentemente, desde el poder personalizado hasta las maquinarias burocratizadas.

No lejos de esa concepción está el planteamiento de Lechner, para quien el proceso de modernización, identificado con la acumulación, genera presiones fuertes hacia la creación de la comunidad, dadas las presiones hacia la segregación, la exclusión, la segmentación y la división, que acarrea esta fase del proceso de desarrollo económico. Al enfrentarse al impacto de la modernización, se hace necesario reelaborar la noción de democracia y no convertirla sólo en el reverso del autoritarismo sino en hacerla consustantiva de la búsqueda de nuevos significados de la política, pues en una época en que en un país como Chile (centro de la referencia de Lechner) más de un tercio de la población está estructuralmente fuera del modelo de desarrollo vigente, se hace imperativo que la sociedad reformule la representación que se hace de sí misma. En una situación como ésta, la sociedad no puede hacer caso omiso de la exclusión social que no es, como lo creyeron algunos, algo transitorio, sino que, al contrario, tiende a transformarse en algo permanente. El desafío analítico descansa entonces en cómo hacer para que, políticamente, sea posible procesar la atomización, la exclusión, la diferenciación y la segmentación dado que son dimensiones integrantes de la modernización en marcha y no incidentes en el camino.

Se trata entonces de la construcción de un nuevo orden en el que, como en la concepción simbólica de la democracia, elaborada por Alexander, esta última adquiera un carácter distinto al que tuvo durante largas décadas. Se trata de encontrar formas nuevas de sociabilidad en las que las rupturas del mundo del trabajo encuentren la manera de generar seguridad, certidumbre y niveles de comunidad mayores que los existentes.

Estas formulaciones iniciales de Alexander y Lechner dieron lugar a los primeros debates. Surgió primero una puntualización que más tarde retomaría Dubet, por parte de Wanderley Reis, para señalar la importancia de distinguir lo *cívico* de lo *civil*. Lo primero está asociado a los derechos del ciudadano y lo segundo a sus deberes como integrante de la sociedad. No obstante, sería Atilio Borón quien llamaría la atención hacia la necesidad de integrar un aspecto concreto a la definición de democracia que estaba siendo elaborada. Según Borón la democracia debe ser responsable del cumplimiento de un programa, es decir, que debe ser un vehículo para resolver los problemas de la sociedad. Es insuficiente limi-

tarla a proporcionar las bases de la coexistencia pacífica entre los hombres. Además, esto es necesario para poder legitimar la democracia como sistema de gobierno. Si ella no fuera capaz de dar fe de las demandas y de proporcionar oportunidad para su satisfacción, podría perder viabilidad. ¿Cómo conciliar un análisis de la democracia, en los términos planteados por Lechner, con la existencia de la segregación social que implica la exclusión de un tercio de la población del mercado? La vigencia del sistema democrático no puede ser un simple aval del modelo económico neoliberal. Sería éste un tema que volvería frecuentemente y que sería retomado en la perspectiva del futuro de los actuales regímenes redemocratizados de América Latina o de Europa del Este. Sin embargo, la elaboración teórica no está aún agotada.

En efecto, Fábio Wanderley Reis identifica la cuestión de la democracia con el problema de la distribución del poder en una sociedad. Su análisis se inserta en la dinámica positiva generada por el capitalismo para su intensificación. Es decir, Reis nos recuerda que el desarrollo capitalista ha sido socialmente democrático en la medida en que la difusión de las relaciones de mercado han contribuido a eliminar pautas particularistas de relación social. Además, la consolidación de regímenes democráticos estables supone la maduración del sistema capitalista, por muy paradójica que esta afirmación pueda parecer, sobre todo desde un punto de vista marxista. Esta íntima relación se fortalece con la implementación del Estado de bienestar que surge como algo consustantivo al desarrollo capitalista y no como algo fortuito. El Estado de bienestar contribuye a legitimar el capitalismo, sobre todo si se considera en términos del logro de derechos sociales, como lo plantea Marshall (1950). Se genera así una imagen de la *democracia* como sistema de equilibrios, capaz de enfrentar tanto la lucha desenfrenada de intereses o al populismo. Su logro permite generar lugares de convivencia igualitaria y solidaria y también espacios para la afirmación autónoma de objetivos e intereses.

En este contexto, vale la pena colocar la cuestión del *corporativismo*, inevitablemente asociada a esta discusión y más aún si quien está discutiendo el problema es originario de Brasil. Para Reis, el corporativismo no es tanto una estrategia de dominación basada en la compartimentación de intereses como un sistema que asume y justifica la presencia de una estructura de "castas", en la que coexisten diversos submundos, estancos (que en Brasil se corresponden con el pasado esclavista) cuyas relaciones recíprocas no son conflictivas sino que se asocian más bien a miedos (de los de arriba hacia los de abajo), y deferencias (de los de abajo hacia los de arriba). Dado ese contexto, no es realista esperar que los

grupos populares se organicen en forma autónoma para conquistar los beneficios sociales de la ciudadanía. El corporativismo constituye un obstáculo para la democratización. Ésta no puede avanzar dada la fuerza que tiene el corporativismo en cuanto mecanismo de distribución de recursos y de acceso a un sistema clientelar. Por ello, en la visión de Wanderley Reis aparece el alegato a favor de lo que él llama la *institucionalización del clientelismo*, en el que se “construyen” clientes reales que pueden eventualmente convertirse en ciudadanos en sentido pleno. Entonces, la articulación corporativa de los intereses con el Estado no constituye un obstáculo para la instauración de la democracia. Esa articulación pasa a formar parte de lo que existe entre el Estado y la sociedad, lo cual contribuirá a impedir tanto la excesiva autonomía del Estado como su propia subordinación unilateral a determinados intereses. El corporativismo es, pues, parte de la construcción de la democracia, es decir, en el caso brasileño, equivale a la reconstrucción del aparato del Estado.

En más de un sentido, Packenham coincide con Reis en su apreciación de la funcionalidad aparente que existe entre corporativismo y democracia. Al defender la alternativa del liberalismo de bienestar (*welfare liberalism*), si bien no está reconociendo la condensación de intereses que fomenta el corporativismo, sí busca afirmar la necesidad de un desarrollo económico basado en un aumento de la productividad en el marco de un sistema democrático. Esto se fundamenta en la necesidad de conciliar una relativa autonomía de los intereses en relación con el Estado para favorecer la acumulación de capital. Si esto ocurre con la vigencia de un sistema democrático, es posible asegurar contrapesos a las actividades sigilosas y a veces semiclandestinas del Estado. Se puede así corregir los abusos en que éste puede incurrir. Además, la existencia de la democracia asegura la posibilidad del crecimiento y el desarrollo de políticas antimonopólicas, leyes de seguridad social, legislación del trabajo, controles sobre la higiene, medidas a favor de las mujeres, controles ecologistas, etc., todo lo cual permite afirmar a Packenham que la democracia no es sólo un conjunto de lazos simbólicos compartidos sino también un sistema de mecanismos que permiten la construcción de un modelo de sociedad abierto a las presiones de sus diversos integrantes para el logro de sus objetivos específicos. En esto coincidirían entonces Wanderley Reis y Packenham, sin que estén situados dentro del mismo marco de referencia teórico.

Las cuestiones presentadas hasta ahora se precisan más con la contribución de Dubet quien, a las distinciones ya hechas, agrega otro par, que coincide, por lo demás, con lo planteado por Alexander. Se trata por

un lado, y en la tradición del Siglo de las Luces, de una concepción de la democracia centrada en la defensa de los derechos del individuo, independientemente de su naturaleza social, de su lugar en la economía o en la historia. Por otro lado, se trata de aquella concepción de la democracia en la que un actor social participa de un sistema de representación de intereses sociales, ideológicos y nacionales. Así es como hay que distinguir entre un régimen democrático con un Estado de Derecho y un sistema electoral ampliado. Estas dos concepciones de la democracia entran en tensión y, en años recientes, podría pensarse que la dimensión individual tiende a ocupar otra vez el primer plano.

Pero lo más sobresaliente del aporte de Dubet se identifica con la idea de que ambas dimensiones se funden en una sola cuando nace la república. En ella se mezclan ambos sentidos ya que en el pensamiento republicano se trata precisamente de ligar progreso, institucionalidad y estado de derecho con los derechos del individuo. Además, es importante mencionar que en la trayectoria del movimiento obrero francés, por ejemplo, esto se llevó más lejos aún, al ligar la defensa de la nación con la defensa de la clase obrera: en los términos de Dubet, "la bandera tricolor flameó junto a la bandera roja". Cabe decir, al mismo tiempo, que esta fusión no conlleva necesariamente un pensamiento democratizante en el funcionamiento de las propias instituciones republicanas. En efecto, en un área tan importante como es la de la educación, el que exista la escuela para todos y que la escuela sea un agente de democratización social no acarrea necesariamente que las relaciones entre alumnos y profesores tengan características democráticas ni tampoco que los padres tengan derecho a participar en la administración de la escuela. En este sentido, la concepción norteamericana, anotada correctamente por De Tocqueville en el siglo XVIII, tenía rasgos más "democráticos". En un país como Francia, entonces, clase, nación y democracia constituyen un bloque democrático sin contener por ello formas democráticas de interacción. En los años sesenta, el movimiento izquierdista (*gauchisme*) llevó esta situación hasta el extremo de negar la posibilidad de que ambas dimensiones de la democracia pudieran separarse.

Fue sólo en la segunda mitad de los años setenta cuando esos sentidos entraron en un proceso de transformación radical, como resultado del fin de la vigencia del mito de la revolución socialista, asociado en particular a lo que ocurrió en Polonia gracias al movimiento *Solidaridad*. Ello se confirmó con la crisis del partido comunista francés y el debilitamiento del movimiento obrero en provecho de su carácter sindicalista. La dimensión individualista, la versión que subraya los derechos del hombre y

del individuo en particular, que se expresa, por ejemplo, en los textos de los llamados “nuevos filósofos”, culmina con la presentación de la noción de mercado político, en donde existe una oferta política que busca la organización de demandas. Esta visión se combina con la denuncia de la irrelevancia de nociones como las de clase o de identidad colectiva por parte de algunos sociólogos que llegan a veces tan lejos como para afirmar la inexistencia o, más bien, la imposibilidad del uso de la categoría de totalidad, porque ella sería sustantivamente “totalitaria”. Aparece así una noción de democracia compuesta de individuos que se relacionan entre sí por medio de la racionalidad desprovista de connotaciones valorativas. Qué lejos estamos aquí de las aspiraciones de Alexander o Lechner: en efecto, las concepciones mencionadas por Dubet, actuantes en el caso francés se sitúan en planos muy lejanos de aquellos que están en el centro de las preocupaciones de los actores políticos latinoamericanos o de Europa del Este.

Dubet agrega que lo descrito antes se complementa con la encarnación de esas orientaciones en el plano de los hechos. Es así como se generan nuevas formas políticas como son los “verdes” (ecologistas) o los extremistas de derecha, que subrayan la distancia entre el sistema político y los verdaderos problemas de Francia. Ambas fuerzas, que recogen en conjunto 25% del voto, y al cual hay que sumar el porcentaje de abstención equivalente a otro 25%, muestran que la mitad del voto de los franceses no se reconoce en la vida política existente. De manera que se hace obvia una autonomía creciente de varios grupos sociales en relación con las categorías de la política representativa clásica, un cambio en el comportamiento electoral de los jóvenes que ya no votan como sus padres en una proporción de uno sobre dos, y por último que el voto es independiente de la pertenencia social. Todo ello apunta a una transformación importante del escenario político del futuro que ya no estará asociado a comportamientos colectivos sino más bien a estrategias de *marketing* que estarán dirigidas a demandas no necesariamente económicas. Valdría la pena guardar en mente estas constataciones de Dubet para el caso francés al discutir los cambios que se han verificado en Brasil o Perú, donde han ocurrido desplazamientos similares en el voto, tal como lo indican Régis de Castro Andrade y Edelberto Torres Rivas en sus trabajos.

Sin embargo, Dubet no concluye ahí. Agrega que, a pesar de lo anterior, lo político es más político y lo social es más social. Lo social se identifica hoy más con los problemas sociales (vivienda, cesantía, educación, salud, medio ambiente) sin inscribirse en un proyecto político global de participación en las instancias de poder, por ejemplo. Desaparece el pro-

yecto político y la utopía, y también el discurso ideológico. Esto acarrea el riesgo de la génesis de corporativismos cada vez más estrechos, y también de pensamientos, ideales y prácticas que suprimen la distancia entre lo político y lo social. La separación de lo político con respecto a lo social y la aplicación de políticas neoliberales conducen a preguntarse si es así como se construyen actores democráticos: pareciera más bien que la respuesta fuese negativa.

En todo caso, con perseverancia, Dubet no pierde la fe en que, a pesar de todo, puedan generarse movimientos sociales que puedan eventualmente reconstruir ese conjunto mixto, social y político a la vez, que caracterizó a la democracia en sus orígenes. Considera que, más allá del sentido negativo que pueda tener el individualismo, existe la necesidad de reconocer la legitimidad de demandas "individualistas" que buscan salir del control y de la definición externa de necesidades y de identidades. Se trata de recuperar la soberanía sobre sus demandas. Esto es lo que tratan de hacer ecologistas, inmigrados, mujeres y estudiantes secundarios al exigir la aplicación de una concepción muy concreta de la democracia que rompa con la mediación política y que reintroduzca lo no negociable en los conflictos sociales. Ésta es otra forma en la que quizás se creen nuevos actores sociales que manifiesten una vocación democrática, capaces de elaborar demandas colectivas.

La reflexión teórica culminará con la exposición que hizo Adam Przeworski acerca de los méritos que puede tener la *democracia liberal*, tanto en contra de una concepción que confunde democracia política con democracia social como en contra de una concepción consensualista de la misma.<sup>1</sup> La primera concepción tiene sus raíces en la forma en que se estructuró el capitalismo, que se distingue esencialmente por su carácter mixto (público y privado), en el que se asignan recursos a través de la búsqueda descentralizada de beneficios. El peso de los agentes en el mercado es desigual porque en él se compite con recursos que están distribuidos desigualmente. Tanto el Estado como los agentes privados participan en el mercado. En el capitalismo siempre hay dos fuentes de asignación de recursos, y ambas están siempre en tensión porque las prioridades son diferentes. La contradicción indicada se trata de resolver por los discursos ideológicos como los que defendieron Fourier o Proudhon, que más tarde heredarían los anarquistas y los partidos de la nacionalización de los bienes de producción, que sería la línea política de la revolución rusa.

<sup>1</sup> La discusión realizada aquí retoma lo planteado por Przeworski en su *exposición oral* en el seminario y no el contenido del texto suyo incluido en este libro.

También se planteó, a fines del siglo XIX, la solución de la II Internacional, en la que la democracia política podría ser la base de una democracia social que permitiera corregir los excesos más notorios del funcionamiento libre del mercado. Sin embargo, esta solución encontró obstáculos en el propio funcionamiento del mercado que pudo defenderse de sí mismo al tener que enfrentarse a iniciativas que lo perjudicaban. También encontró obstáculos en el propio Estado que no se prestó fácilmente para realizar las tareas que se le exigían, dado que es ineficiente o puede perseguir intereses propios. Por lo cual, es difícil utilizar la democracia política para lograr la democracia social. La pregunta es entonces: ¿qué pasa si la democracia política no conduce a la democracia social? Pero, ¿es verdaderamente ésta la pregunta? Parece como que esta proposición fuera una ley objetiva, en circunstancias en que no tiene por qué afirmarse que la democracia política tenga necesariamente que llevar a otra cosa, a algo distinto que a su propio funcionamiento.

La segunda concepción se identifica con aquellas tradiciones que ven en la democracia la comunidad, el consenso y la racionalidad, concebidos como valores. Esto resulta de la consideración del consenso como superior al conflicto. Estas concepciones están asociadas estrechamente al *organicismo*, en el que se supone que hay un sólo interés, un interés único que puede representarse monopolísticamente. En un modelo como ése no hay lugar para partidos políticos que necesariamente representan a "partes". Hay lugar sólo para movimientos o para el movimiento nacional. Esta visión está asociada a la concepción liberal-racionalista del siglo XVII, en la que se afirmaba la existencia de ese interés común, y que sólo a través del proceso democrático puede lograrse su identificación. Pero, ¿qué pasa si ese proceso democrático no lleva a un acuerdo? De acuerdo con los términos del teórico y además eventualmente fascista, Karl Schmitt, no había solución ya que el parlamentarismo no podía encontrar un principio de acuerdo dada la complejidad de la sociedad moderna. Para él la alternativa válida era la guerra. Si no se podía encontrar un acuerdo, entonces surgía la necesidad de una lucha planteada en términos de relaciones de fuerza.

Esa alternativa es falsa porque, de hecho, existía una solución que descansa en las *instituciones*. Las instituciones sirven para convivir dentro de conflictos para los cuales no hay soluciones obvias. Las instituciones dan una perspectiva inter-temporal que permite que los actores se comprometan con ellas porque eventualmente pueden lograr lo que buscan. Las instituciones pueden así absorber, canalizar los conflictos y obligar a los actores a aceptarlas. Ésta es la razón por la que son importantes

las cuestiones institucionales ligadas, por ejemplo, a las constituciones. No siempre las instituciones desempeñan ese papel y eso se debe en parte a nuestro desconocimiento respecto de las condiciones bajo las cuales las instituciones pueden desempeñarlo.

La visión que se genera de lo dicho es minimalista y pesimista. La democracia es un método para no matarse, para poder sobrevivir en conflicto. La democracia coexiste con represión y desigualdad, pero no por ello deja de ser un sistema que permite atenuar la eventualidad de la violencia mejor que los sistemas autoritarios. La experiencia histórica demuestra que los sistemas autoritarios no son capaces de promover el desarrollo mejor que el sistema democrático. No hay opciones. Estamos condenados a una democracia, aunque sea liberal.

Estas diferentes visiones de lo que significa la democracia, en sus diversas connotaciones, pueden ser útiles para comprender mejor la necesidad de plantear un marco de referencia adecuado para las discusiones que tienen que ver con la práctica política.

### TRANSFORMACIONES POLÍTICO-ELECTORALES

Varios textos presentados al coloquio coincidieron en la identificación de un tema, el de la crítica al *corporativismo* concebido como obstáculo al desarrollo democrático de las sociedades que constituyen su foco de análisis como es el caso de Brasil y México. Por otra parte, existe un segundo tema asociado con los resultados electorales que también fue objeto de reflexión. En la discusión que sigue abordaremos ambos temas.

#### La crítica al corporativismo

Al identificar la presencia de dos órdenes institucionales, en el sistema político brasileño, el bloque oligárquico-privatista y autoritario dominante por un lado, y el bloque democrático-republicano-liberalizante por otro, Régis de Castro Andrade entra discretamente a discutir el gran problema que constituye la transición a la democracia en países en donde el corporativismo dominó la vida política por largos años. La existencia de esa dualidad de proyectos obstaculiza la dinámica que podría dar lugar a una profunda reforma del Estado en Brasil.

El primer bloque se identifica esencialmente con la herencia de Getulio Vargas. En él la soberanía y el gobierno se concentran en el poder

ejecutivo mientras que el Congreso posee sólo una función ratificadora de las decisiones que toma aquél. Existe un presidencialismo absoluto en el que el Estado está por encima de todo lo que ocurre y no ocurre en la sociedad. Ese presidencialismo gobierna por decretos-leyes que deben ser aprobados por el Congreso. Así, si bien el Congreso no participa de los procesos de toma de decisiones y no desempeña por lo tanto ningún papel relevante en el sistema político, lleva a cabo esa función legitimadora al aprobar decretos-leyes, y actuar como canal de transferencias clientelísticas de los recursos públicos hacia las bases políticas de los parlamentarios. Constituye además la sede de la clase política y también, *last but not least*, funciona como caja de resonancia de las aspiraciones democráticas de la sociedad cuando el ejecutivo tiende a convertirse en instrumento de una dictadura.

Por su parte, los partidos políticos, sin definirse por sus funciones clásicas (representación de intereses, formación de opinión, máquinas electorales, prefiguraciones de gobiernos posibles), se caracterizan por contener retóricas ideológicas (más que proyectos políticos) y por ordenar la competencia electoral (ya que los candidatos deben obligatoriamente ser presentados por ellos). Pero, sobre todo sirven para facilitar la disputa por los cargos políticos y por los recursos clientelísticos. En todo este juego, que se desarrolla dentro del corporativismo, es importante subrayar el papel que representa la clase política en tanto administradora de un conjunto de bienes políticos entre los cuales puede mencionarse la legitimación secundaria de los gobernantes y la función de intermediación en la privatización de los recursos públicos.

Finalmente, los ciudadanos no son verdaderamente tales ya que son más parte de clientelas que sujetos políticos autónomos. Resultan del ánimo gubernamental circunstancial y sus "derechos" descansan en identidades proporcionadas por el aparato estatal. Eso ocurre en el ámbito laboral, especialmente, en donde sindicatos y trabajadores necesitan de la aprobación estatal para poder funcionar. Todo ello refleja el hecho de que la sociedad brasileña está estatal y no partidariamente organizada. Se trata, en suma de una "ciudadanía tutelada".

Al salir elegido Collor de Mello a fines de 1989, este cuadro general del sistema político brasileño no se modifica. El nuevo presidente, después de una campaña electoral en la que trató de enfatizar la ruptura con el pasado, y su compromiso con la renovación de las formas de relación entre el presidente de la República y el pueblo, no demoró, al asumir el poder, en restablecer los lazos con una clase política que le era indispensable para llevar adelante su gobierno. Collor de Mello, por otra parte, ni

trató de que el partido político bajo cuya sigla se presentaba desempeñara un papel en el juego político que monopolizaba él mismo, ni tampoco buscó la solución autoritaria. Simplemente, adoptó las reglas del sistema en el que se insertaba. Esto explica la paradoja de que a escasas semanas de ocupar la presidencia, Collor de Mello obtuviera una mayoría relativa en el Congreso para promulgar las medidas provisionales (mp) destinadas a reformas administrativas, salarios, impuestos, mensualidades escolares y privatizaciones estatales. Es decir, a pesar de la aparente discontinuidad del proceso electoral, del escaso papel desempeñado en él por los partidos políticos y de su fracaso en transmitir la experiencia política pasada, el nuevo presidente rápidamente se convirtió en un "heredero" de dicho sistema, sin pretender siquiera reformarlo. De manera que, contrariamente a lo que muchos esperaron, especialmente el "pueblo", la clase política aparece floreciente y representando el papel que siempre ha representado que es el de legitimar las medidas tomadas por el ejecutivo, y obteniendo, como compensación por ese apoyo, las mismas prebendas del pasado. La naturaleza del voto recibido por Collor de Mello, centrado en los grupos sociales más desfavorecidos, con menores niveles de escolaridad y que viven en municipios más pequeños (de menos de 50 mil habitantes hasta 100 mil habitantes), y la imposibilidad en que se vio el segundo bloque, industrializado, centrado en la población del Centro-Sur del país, y que cuenta con los medios de comunicación de masas, de modificar las reglas impuestas por el sistema corporativo, explican la permanencia de la herencia varguista en la situación actual de Brasil. Y por si esto fuera poco, lo señalado fue confirmado con creces cuando a fines de 1990, Collor de Mello amplió lo logrado un año antes, al ganar las elecciones para elegir gobernadores que se verificaron en ese momento.

La demostración hecha por De Castro Andrade respecto de la fuerza del corporativismo para mantener sus instituciones en vigor no implica necesariamente que dicho sistema no experimente fisuras. Según él, la disminución de los recursos económicos disponibles para hacer frente a las demandas generadas por una población en expansión, la incapacidad del Estado para cumplir con sus propias funciones (educación, salud, vivienda e incluso y sobre todo, la producción de bienes de infraestructura) y su ineficiencia global, la existencia de dilemas respecto del sistema de gobierno que no fue resuelto en la discusión de la Constitución promulgada en 1988 y que fue postergada para un plebiscito que tendrá lugar en 1993 y, por último, la existencia de una contradicción entre la conciencia democrática de los sectores urbanos y la persistencia de los temas de la mitología tradicional profundamente arraigados en las áreas rurales del

**nordeste, representan, en conjunto, un indicador de que el país enfrenta tensiones que, por la imposibilidad en que se encuentra el bloque renovador de imponer sus proyectos al bloque oligárquico, se resolverán, según De Castro Andrade, en favor de una reforma de tipo conservador.**

**En suma, la perspectiva descrita al plantearse la transición a la democracia en Brasil subraya que los obstáculos derivados de la herencia corporativa serán eficaces para mantener vigente el modelo, con reformas que serán menos radicales de lo que el país necesita. Debemos, aquí, recordar que Wanderley Reis también llegó a conclusiones similares al plantear la necesidad de "institucionalizar clientelas" y de hacer coexistir el corporativismo con la democracia, dado que ésta se beneficiaría, con que el acceso a las demandas tuviera un carácter organizado, mediatizado. En caso contrario, esas demandas podrían rebasar la capacidad del Estado para satisfacerlas. Si bien ambas posiciones son muy diferentes y se basan en presupuestos ideológicos distintos, ambos reconocen que el corporativismo desempeña un papel estructurante de la acción política que es imposible desconocer hoy en Brasil.**

**México enfrenta una situación similar. Tanto Silvia Gómez Tagle como José Luis Reyna subrayaron que dicho país desde hace ya por lo menos quince años está sometido a una serie de presiones que han impuesto cambios importantes en el sistema político, no siempre en el sentido de liquidar las bases del corporativismo sino más bien en el sentido de renovarlo para que pueda hacer frente a los desafíos que se le han puesto por delante. La interrogante se centra, sobre todo, en determinar las razones del cambio en el sistema político y en precisar los objetivos de las que han sido llamadas "reformas políticas", de las cuales ya se han promulgado tres, en 1977, 1986 y 1988 y que se han encarnado sobre todo en reformas a las leyes electorales. Las razones por las cuales aparecen las reformas son esencialmente políticas. Es decir, a partir del agotamiento de la dinámica económica del periodo 1954-1970, identificada con el modelo de desarrollo estabilizador, y de la crisis política de 1968, se verificaron cambios en las relaciones históricas que existían entre el Estado mexicano y actores como los empresarios, las clases medias y los estudiantes universitarios. Aparecieron tensiones con Estados Unidos, derivadas de modestos intentos de reformas, y desgastes en la articulación corporativa entre las organizaciones populares con el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Estos cambios, que por su larga vigencia, crearon incertidumbres profundas en el país se vieron agudizados con la crisis económica de 1982, inducida por la imposibilidad de pagar la deuda externa y la puesta en marcha de programas de ajuste y reestructuración del aparato**

productivo del país. La respuesta del sistema, centrada en la legislación electoral, reconoce el debilitamiento del PRI en tanto agente capaz de distribuir los "despojos" que podrían distribuirse a través del sistema clientelar. Se reconoció que la modernización del país exigía cambios en el sistema político. De ahí que los cambios de 1977, 1986 y 1988, sin ser dramáticos porque mantienen mal que mal el control por parte del ejecutivo de los procesos electorales, se encuentran en la dinámica de las elecciones. Esos cambios en las leyes electorales demostraron, además, la capacidad de anticipación que tuvo el presidente De la Madrid para prever lo que habría ocurrido si no se hubieran hecho esos cambios, es decir, la derrota del PRI en el proceso electoral que tuvo lugar en 1988. Cabe subrayar aquí, como lo hace Gómez Tagle en su trabajo, que el sistema y sus agentes, agrupados alrededor del presidente de la República, si bien han perdido posiciones en la arena electoral, conservan intacta la memoria histórica que les permite anticiparse eficientemente a los desafíos de esa cuenta regresiva en la que se encuentran inmersos. Sólo así se pueden explicar los resultados de las elecciones presidenciales de 1988, en las que en la ausencia de las disposiciones legales que estaban vigentes en ese momento, habría sido posible observar la derrota del que fue finalmente confirmado presidente, es decir, el representante del PRI. No obstante, esos cambios van más allá de una modificación *ad-hoc* de las reglas del juego electoral. Laboriosamente apuntan hacia una modificación en la correlación de fuerzas existente en el país dando espacios más grandes de maniobra a la oposición y reconociendo incluso, en algunos casos, el triunfo de sus abanderados, como sucedió en el estado de Baja California, donde se reconoció el triunfo del primer gobernador de un partido de oposición, por primera vez desde 1910.

También, fuera del ámbito electoral, ha habido cambios en la propia relación entre el PRI y sus organismos constitutivos que permiten suponer que, dentro del propio sistema, existen tensiones entre los que quieren modernizarlo y aquellos que desean mantenerlo tal como está. En la actualidad, esa tensión parece haber alcanzado su mayor nivel dada la enérgica iniciativa del presidente de la República para enfrentarse, incluso en su propio partido, a los que se oponen a la renovación, lo cual fue muy patente en su toma de posición frente al secretario general del Sindicato de Trabajadores Petroleros en enero de 1989.

Por otro lado, la renovación del sistema político resulta también de la necesidad de darle posibilidades de triunfo a la estrategia económica que busca una legitimación que necesariamente pasa por el ámbito político. Es decir, no hay modernización económica sin una reforma política

verosímil que lleve a México a una democratización o por lo menos a cambios en el sistema electoral que den credibilidad a los votantes de que sus opiniones serán respetadas. Hay que considerar también, en este punto, tal como lo apunta Reyna, que la moneda está en el aire en la medida en que no es claro aún si el proceso de reformas dará como resultado el logro de un pluralismo que reconozca la presencia de diferentes opciones políticas o el regreso de formas impuestas, autoritarias, que nieguen la posibilidad de apertura del régimen. Es todavía demasiado temprano para dar una respuesta a esa pregunta.

Las consideraciones hechas a partir del caso de Brasil y del caso de México revelan que los procesos de transición a la democracia son más bien procesos de destrucción del corporativismo en los que las élites políticas reformadoras, en los dos países, encuentran serios obstáculos para llevar a cabo sus proyectos. La existencia de una estructura en la que lo más importante no son las iniciativas populares o las presiones de las diversas oposiciones sino los *conflictos intra-élites*, como fue afirmado en el debate, incita a pensar que las reformas, si es que las hay, no cambiarán fundamentalmente ciertas formas probadas de operación de dichos sistemas. Tanto en el plano electoral como en el plano de la organización de los intereses populares y empresariales, *lo reformable* tiene límites precisos que se identifican con el punto en que esas élites, actualmente en conflicto, puedan mantener controladas las fuerzas que pudieran cuestionar la legitimidad de su poder. Entonces, la transición a la democracia, entendida en los sentidos aquí expuestos, debe necesariamente articularse, en estos dos países, con reformas al corporativismo más que con su eliminación.

### Los procesos electorales

A partir de una interrogación basada en la constatación de que en los últimos tres años (1988-1990) se han verificado 78 procesos electorales en América Latina, Edelberto Torres Rivas abrió un nuevo debate en el coloquio, centrado en el significado que tal profusión de elecciones puede tener para comprender la coyuntura por la que atraviesa el continente. Por qué tanto entusiasmo por *votar*, acto ligado esencialmente a la democracia, al “ejercicio de los derechos ciudadanos” como dice la retórica común. No obstante, no se trató sólo de dar sentido al acto de votar sino al hecho de que éste tiene lugar en el contexto de una crisis profunda, identificada con el empobrecimiento cada vez mayor de la población, con el aumento de las desigualdades, con la creación de

segmentaciones, divisiones y segregaciones inéditas. La pregunta fundamental es entonces: ¿cómo se construye ciudadanía en esas condiciones? La respuesta de Torres Rivas es que, en el ejemplo latinoamericano, pareciera factible que en la democracia política, el acto de votar pudiera existir antes de la existencia de una ciudadanía propiamente tal. Dada la imposibilidad de los pobres para manejar su situación personal y convertirla en la definición de una condición colectiva; dada la imposibilidad de socializarse políticamente y de construir fuerzas políticas *representables* que puedan incorporarse a un sistema político organizado, sólo queda responder a una situación expuesta a la manipulación de los medios de comunicación de masas y a todos los instrumentos del *marketing* que se han puesto en vigor en todos los procesos electorales que han tenido lugar en la región. La separación entre democracia política y ciudadanía, la existencia de ese hiato, produce algo inédito en la historia: la vigencia de procesos electorales en la ausencia de ciudadanos. Cabe preguntarse entonces, legítimamente, sobre la naturaleza de dichos procesos. Es entonces cuando el carácter de los resultados electorales se convierte en el centro de atención del análisis.

En efecto, los resultados electorales, en casos como los de Brasil o Perú,<sup>2</sup> por ejemplo, que han sido los más espectaculares, apuntan a la existencia de lo que Torres Rivas denomina *mayorías volátiles*, que existen fugazmente el día de las elecciones y que se deshacen rápidamente una vez que se empiezan a estructurar las políticas de aquellos que fueron elegidos. Se trata obviamente de mayorías obtenidas en caliente, con mecanismos de manipulación eficaces que se basan más en las técnicas de venta masiva que en planteamientos concretos o programáticos. Eso explica que después de imponentes respaldos a candidatos carismáticos, generalmente atractivos en la imagen televisiva, se produzcan violentas manifestaciones de repudio que se oponen a las medidas económicas propuestas por los gobiernos así formados. Desaparecen entonces las formas tradicionales de constitución de los apoyos electorales, como fueron en algún momento las pertenencias de clase, las adhesiones étnicas y las ideologías. Lo transitorio, lo fugaz de esas mayorías volátiles expresa la necesidad de los grupos dominantes de construir mayorías electorales pa-

<sup>2</sup> El trabajo de Carlos Iván Degregori demuestra cómo el actual presidente de Perú, Alberto Fujimori, consiguió apuntalar una mayoría electoral en escasas semanas, contando para ello con la imagen que consiguió formar en un electorado "disponible" para la oferta política por el propuesta, mayoría que tuvo un carácter estrictamente electoral ya que a poco del triunfo en las elecciones, las tensiones sociales se multiplicaron en forma meteórica. La "volatilidad" de una mayoría no pudo ser más clara.

ra legitimar su poder pero a la vez son síntoma de que una vez lograda la mayoría ya no son necesarios. Esos procesos tienen relevancia para obtener credibilidad respecto del origen del poder, por ejemplo, frente a Estados Unidos o frente a las organizaciones multilaterales de crédito, que un significado interno, ligado al ejercicio del poder nacional. Todo esto lleva a Torres Rivas a concluir que las elecciones ya *no* constituyen mecanismos de transformación, si es que alguna vez lo fueron, sino más bien instrumentos de estabilización del orden político. Al aceptar participar en procesos electorales con estas características se aprecia claramente que las masas han internalizado el ideario liberal a pesar de encontrarse en la miseria más total. La ilusión de pertenecer se encarna en las elecciones que pasan a desempeñar un papel similar al de algunos bienes de consumo, como televisores, refrigeradores, que abundan en las ciudades marginales, pero que coexisten con hambre, desnutrición, desempleo, enfermedad y deserción escolar. Se trata sin duda de una situación inédita.

Lo dicho anticipa adecuadamente la última temática que estuvo sujeta a debate en el coloquio, la que tiene que ver con la medición de la desigualdad, de la pobreza. Se trata de ver cómo en América Latina es perfectamente posible ver coexistir los niveles más abyectos de desigualdad económica y social con los niveles de participación política más elevados.

### DESIGUALDAD Y POLÍTICA

Una primera aproximación al tema fue la de Gláucio Dillon Soares, quien puntualizó que la desigualdad no se origina en los regímenes militares estrictamente, sino que incluso los regímenes democráticos anteriores a los golpes de Estado poco hicieron para enfrentarla. Además, en muchos planteamientos se imputa la presencia de desigualdad a la democracia, en circunstancias de que lo que existía en la región estaba más relacionado con el corporativismo que con regímenes estrictamente democráticos. Por último, tampoco hay que olvidar que la herencia de los militares no es sólo difícil de combatir en sí misma sino que lo es todavía más porque está estrechamente ligada con la persistencia del régimen corporativo. En suma, no son la democracia, ni el régimen militar lo que debe discutirse sino el corporativismo, como estructura de dominación política, que está en el centro del debate.

La demostración del argumento anterior descansa en un análisis del aparato de seguridad social que existe en Brasil y en otros países de la región. Dicho aparato está, por definición, orientado hacia la satisfacción

de las necesidades de todos aquellos que se encuentran dentro del Estado corporativo como militares, funcionarios, obreros sindicalizados, empleados del sector público, profesores, médicos, etc. La concesión de beneficios discrimina claramente a todos aquellos que no se encuentran adscritos a esos mecanismos de incorporación que el Estado corporativo fija para pertenecer a él. Ello obliga a reconocer que los gobiernos democráticos o en vías de democratización heredan un sistema muy viciado que es difícil alterar, ya que una parte importante de la resistencia a cambiar su estructura se origina dentro del propio aparato del Estado, a pesar de que también existen diferencias fuera de él. El privilegio dado a las áreas urbanas, a las áreas más desarrolladas económicamente, a las ocupaciones de ingresos relativamente elevados, a los asalariados y a los viejos dentro de ese sistema, muestra claramente cómo se produce una discriminación que ni los regímenes premilitares ni los regímenes militares pudieron enfrentar. La inercia y la fuerza de esos sectores en relación con los no incorporados a la alianza o a la coalición corporativa es lo que explica la dificultad para modificar sus bases de sustentación.

Dillon Soares ilustra lo anterior con algunas constataciones empíricas referidas a Brasil. Así, en ese país, menos de 1% de la población económicamente activa que no tenía ningún ingreso estaba asegurada, mientras que 85% de los que recibían más de cinco salarios mínimos lo estaban. Estas desigualdades permanecen incluso después de controlar por tipo de ocupación (asalariados *versus* cuenta propia). Lo mismo ocurre con los estratos altos y medios que tenían una cobertura alta, y con los beneficios de salud y vivienda que están predominantemente focalizados en esos grupos. En el campo de la educación, se favorece el gasto en la educación superior en circunstancias en que gran parte de los estudiantes de ese nivel podrían pagar sus estudios, lo que permitiría al Estado gastar más en expandir la matrícula de los sectores populares y en dar becas a los que no tienen recursos económicos para estudiar. Es decir, la vigencia y la vitalidad del corporativismo impide la generación de mecanismos de democratización social y frena el impacto de cambios generados en el campo electoral que pudieran tener efectos eficientes sobre la estructura social. La democracia adquiere entonces contenidos diversos porque, en algunas partes, va asociada precisamente a su capacidad para generar igualdad, como sería por ejemplo el caso de Cuba y, en otras partes, va asociada a la generación del poder político como sería el caso de Brasil. A la vez, esa relatividad de la noción de democracia también tiene connotaciones de clase ya que lo que es democrático para las clases medias no lo es para los grupos populares y eso introduce tensiones en la puesta en

práctica, en una sociedad dada, de un sistema político de ese tipo. Si las clases medias consideran que los analfabetos no deben tener derecho a voto o que los indios no pertenecen a la nación, ello indica que poseen indudablemente una noción muy diferente de la que tienen los grupos populares, para quienes su incorporación a la nación pasa precisamente por el derecho a voto.

La discusión planteada concluye afirmando que la desigualdad social no es creación de los regímenes militares, a pesar de que durante su paso por el poder ésta tendió a agudizarse. Por otra parte, según Dillon Soares, el Estado corporativo constituye el principal mecanismo de implementación y fortalecimiento de la desigualdad social, especialmente en aquella que descansa en una base étnica. De manera que, en los regímenes redemocratizados, no se altera la naturaleza básicamente corporativa del Estado y esto implica que sólo cuando el Estado propiamente dicho sea redemocratizado quizás podrá hallarse el inicio de un proceso de liquidación de las desigualdades. Puede concluirse que la eliminación de las instituciones corporativas es la condición de la transformación de la democracia política en democracia social. Sin pretender colocar su planteamiento en términos políticos, Cortés y Rubalcava constatan, con base en una investigación sobre el impacto de la política de ajuste implementada en México de 1982 en adelante, que la pobreza aumentó en extensión e intensidad y que el sector informal de la economía se fortaleció. Sin embargo, de acuerdo con sus datos, no es posible afirmar que el ajuste haya traído mayor desigualdad en la distribución del ingreso ni tampoco que haya existido una relación necesaria entre informalidad y pobreza. Según los autores, el país pasó de una fase de mayores ingresos con menor desigualdad a una fase de menores ingresos con niveles de desigualdad relativamente constantes. La información disponible no les permite afirmar que exista mayor desigualdad en México como resultado de la implementación de la política de ajuste. Esto es consistente con la explicación que sugieren respecto de la ausencia de rupturas violentas de la paz social que centran en factores como *a*) la naturaleza compensatoria de la economía informal, que ha sido una especie de válvula de escape para los problemas planteados en la economía formal; *b*) el hecho de que los pobres hayan ensayado la estrategia de enviar mayores contingentes de fuerza de trabajo al mercado; *c*) el límite a partir del cual se produce la disrupción social aún no se ha alcanzado, y *d*) el empobrecimiento generalizado impide que la frustración económica se exprese como agresión social. Es decir, las presiones de la población sobre el sistema político están amortiguadas por la autoexplotación de los recursos de las familias, por

la presencia de redes de solidaridad social y por la extensión que han asumido las actividades informales. En síntesis, podría uno deducir que el grado de tolerancia del régimen corporativo vigente en México está estrechamente ligado a la flexibilidad con la que los grupos empobrecidos de la población del país han procesado la política de ajuste. En vez de reaccionar a la defensiva, presionando sobre el sistema, se han adaptado a él asumiendo comportamientos que no ejercen presiones intolerables sobre dicho sistema. Si uno va todavía más lejos en esta hipótesis, se podría alegar que a pesar de que el régimen corporativo ya no es capaz de asegurar esa distribución de los "despojos" a los que alude Gómez Tagle en su trabajo, sí es capaz de proveer canales en los que la población afectada por la política de ajuste puede insertarse y sobrevivir a ella.

Volvemos entonces a la cuestión central, es decir, a desplazar el ángulo de discusión desde la democracia hacia el corporativismo. La predominancia de este sistema en países como Brasil y México (para los casos expuestos en el coloquio), pero existente también en otros países en grados más o menos similares, nos exige reconocer que la relación democratización-corporativismo está estrechamente ligada al comportamiento de este último. El principal desafío no está entonces en la construcción de la democracia, al menos en un primer momento, sino en la destrucción del corporativismo porque él impide, tanto en el campo político como en el campo social, avanzar hacia soluciones que generen equidad y acceso al trabajo y a la seguridad social. Se trata de reformar la estructura del Estado y de modificar las expectativas de la población, centradas más en la incorporación a esa red de beneficios que descansan en el corporativismo que en convertirse en ciudadanos de una república que reconozca a todos, tanto individual como colectivamente, la posibilidad de participar de los frutos de la acumulación. La superación de ese sistema es el principal desafío y quizá, por esos intrincados caminos que sigue a veces el cambio social, sea a través de la democratización, focalizada en el área política, como pueda llegarse a esa transformación.

## CONCLUSIONES

Al llegar al fin de esta síntesis es posible intentar puntualizar algunas conclusiones generales, derivadas de los planteamientos de ponentes y comentaristas del coloquio.

Lo sobresaliente de la discusión sobre la teoría de la democracia que descansa en aquello que constituía el núcleo activo, es decir, en la presen-

cia de estructuras formales de representación, identificadas sobre todo con la vigencia de procesos electorales, pasa a un segundo plano. Existen dos caminos que llevan a hacer más compleja la definición de lo que verdaderamente es un proceso democrático, que, en más de un sentido, coinciden en que deben existir reglas compartidas que sean objeto de socialización por parte de los integrantes de una nación. No se trata entonces sólo de asegurar la vigencia de derechos o la participación en proyectos, se trata sobre todo de que adversarios políticos o enemigos ideológicos compartan espacios en los cuales negociar sus oposiciones. Esto es lo que implica la idea de la democracia simbólica, a la que aludíamos antes; esto es lo que significa la idea de que, si bien en el pasado existieron modos de participación que llevaron a grandes mayorías a compartir espacios de interacción, es necesario que hoy día esos espacios adquieran nuevos contenidos. Por ejemplo, existe la necesidad de que la democracia tenga lugar no sólo en el espacio nacional, sino que se lleve a cabo también en las unidades constitutivas de ese espacio, en escuelas, fábricas, hogares, burocracias, etc. La democracia no tiene por qué tener que cumplir con propósitos ajenos a su definición. En ese sentido, la defensa de la concepción liberal de la democracia puede constituir hoy un ingrediente básico para la práctica política de izquierdas y derechas que, en el pasado, olvidaron ese origen fundamental. Vale la pena decir también que esta definición se aplica hoy a todas las situaciones nacionales en las que se trata de constituir o reconstituir espacios democráticos tanto en contra del autoritarismo, siempre al acecho, como del totalitarismo, por fortuna en retirada. En suma, a partir de nuestras discusiones, podemos pensar que esta conclusión constituye un aporte sustantivo de no poco valor.

Por otro lado, y pasando a la realidad política latinoamericana, que fue el centro de atención de los trabajos referidos a Brasil, Centroamérica, Chile, Perú o México, y centrándonos en uno de los temas que aparecieron constantemente en la discusión, es decir, el tema de la relación entre corporativismo y democratización, es posible afirmar que aquí el aporte se centra en la necesidad de no asociar la presencia de niveles de desigualdad intensos con la presencia o ausencia de la democracia, sino que es indispensable recordar que la mayor parte de los sistemas políticos de los países mencionados se han caracterizado por la presencia de mecanismos corporativos de distribución de recursos y sobre todo, en el clientelismo. Si se olvida esta constatación, se cometen errores de interpretación respecto del futuro de la democracia que no descansa tanto en establecer sus condiciones de funcionamiento como en la necesidad de demoler las estructuras corporativas existentes para facilitar la transición

hacia mecanismos no clientelísticos de distribución de recursos. No obstante, el acuerdo respecto de esto no es total. En efecto, para algunos, dada la dificultad de procesar políticamente la demolición del corporativismo, es indispensable reformarlo para hacerlo compatible con estructuras democráticas de representación política. Con toda la ambigüedad que un proyecto como éste puede poseer, no podemos sino reconocer que en nuestro debate así fue planteado el asunto, sobre todo por parte de aquellos que se dedican a analizar las realidades más compenetradas por el problema, como son las de Brasil y México.

Sin embargo, no fue éste el único tema discutido en esas sesiones. Se trató también del significado que puede tener para el continente la intensificación notable de los procesos electorales. Partiendo del simple hecho de que la región experimenta una fiebre electoralista (78 elecciones entre 1988 y 1990, según los cálculos de un autor), es necesario indagar acerca de su sentido. Lo que puede derivar de esto está asociado a la paradoja de la existencia de elecciones y a la ausencia de ciudadanos, identificada en la discusión. Se discuten diversos procesos electorales para encontrar que ellos tienen lugar cuando la posibilidad de constitución de actores colectivos es la más reducida en décadas, cuando los niveles de pobreza y desnutrición no permiten hablar ni siquiera de conciencia política o de tomas de posición ideológicas por parte de los sectores populares que, a pesar de ello, participan en las elecciones. ¿Hacia dónde puede conducir una situación como ésta? La hipótesis parece ser que *votar* no implica elegir, y todavía menos influir en el gobierno; significa responder al estímulo televisivo provocado por grupos pudientes que necesitan constituir "mayorías volátiles" sin tener claras las opciones sustantivas en juego. Se vota como se compra un jabón o un par de zapatos, con base en la imagen proyectada de los candidatos. Las elecciones recientes en países como Bolivia, Brasil o Perú apuntan en esta dirección. No obstante, existe una segunda posibilidad que es la que existe en México, en donde votar es quizás todavía una meta consistente con el sentido original del concepto dado que la opción televisiva no se usa por representar peligros para el poder establecido y quizás beneficios para la oposición. Además, es claro que la población ha alcanzado niveles de participación política en distintas esferas de la vida social que impiden que se susciten situaciones como las de los demás países.

Finalmente, la búsqueda de explicaciones de las razones por las cuales, a pesar del deterioro de las condiciones de vida no existen procesos de ruptura, indica que las estrategias de sobrevivencia han sido capaces de mantener niveles de integración social suficientes para evitar el surgi-

miento de movimientos de protesta. El grado de tolerancia de la estructura corporativa es mayor de lo que hubiera podido pensarse. Los efectos de las políticas de ajuste no son tan dramáticos como hubiera podido esperarse. En todo caso, si bien la desigualdad no aumenta en los términos de su análisis estadístico, no es posible negar que ella se manifiesta muy gráficamente en una observación, por superficial que ésta sea, de lo que ocurre en el espacio urbano y rural de nuestras sociedades. Cabe entonces alentar a quienes llevan a cabo estos estudios con miras a encontrar métodos de medición más exactos.

Es quizás útil terminar esta introducción puntualizando que el programa de trabajo que se suscita a partir de este coloquio deberá tratar de relacionar los temas de la democracia, del corporativismo, de los procesos electorales y de la desigualdad social. No será tanto definirlos separadamente, como fue el caso en este debate; será preciso profundizar en la interacción de esos fenómenos, cuestión que obligará a seguir profundizando conceptual y empíricamente.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Marshall, Thomas Humphrey, *Citizenship and social class*, Cambridge University Press, 1950.
- Touraine, Alain, *La farole et le sang*, París, Éditions Odile Jacob, 1988.



## PRIMERA PARTE



## RETORNO A LA DEMOCRACIA: LA SOLIDARIDAD UNIVERSALISTA Y EL MUNDO

JEFFREY C. ALEXANDER

A medida que las naciones, una tras otra, emprenden el camino, largo y difícil, hacia un orden social liberal y adaptable, el término "democracia" se pone de moda nuevamente. En sociología, esta especie de restauración podría desembocar en una crisis disciplinaria, pues es muy poco lo que la sociología contemporánea tiene que decir acerca de la democracia. Además, cuando la sociología se interesó por la democracia y quiso tratarla teóricamente fracasó.

En los días de la Guerra Fría, quizá irónicamente, los científicos sociales consideraban que la democracia era algo más bien fácil de lograr, una herencia que el mundo merecía y al fin recibiría. Fue conceptualizada como consecuencia necesaria de las dicotomías clásicas que estructuraban el campo, de la *Gesellschaft* (la sociedad) en contraste con la *Gemeinschaft* (la comunidad), de la modernidad con el tradicionalismo. Nos volveríamos demócratas por omisión sencillamente por nuestra modernidad. Raras veces se hicieron distinciones sistemáticas dentro del concepto de la propia modernidad. Se entendía que las sociedades no democráticas simplemente no eran todavía suficientemente modernas.

Dos maneras de hablar moldearon el discurso de la posguerra. Una de ellas subrayaba la eficiencia. La democracia era adaptativa porque era flexible y porque era flexible, sobreviviría. Era un universal evolutivo (Parsons, 1963). La otra terminología se tomó de la racionalidad voluntaria de la Ilustración. En el mundo de la posguerra, la democracia fue introducida formalmente en otras naciones por los Aliados; se implantaron constituciones, se establecieron lineamientos legales. Estas expectativas normativas, se creía, serían apreciadas debidamente y a su debido tiempo cumplidas (Parsons, 1971).

Vemos ahora que en estos primeros intentos no se entendieron los re-

quisitos de la democracia. O fueron tecnocráticos o fueron deterministas (por ejemplo, Lemer, 1958: 40; Rostow, 1960: 133), o racionalistas y optimistas irredentos (Lipset, 1960: 27-63). Perpetuar hoy tal modo de hacer teoría no sólo es anacrónico; es también irresponsable.<sup>1</sup>

### EL VIRAJE HACIA EL REALISMO

En las últimas dos décadas, hemos aprendido que, después de todo, éste no es el mejor de todos los mundos posibles y que la democracia no llega fácilmente. Saludable como ha sido este aprendizaje, no lo ha sido tanto el cambio que se ha dado en el pensar del científico social. El cinismo fue sucedido por el optimismo, y el interés por la moralidad, por el materialismo y el "realismo" (Collins, 1975). En lugar de explorar la política, los científicos sociales exploran hoy la sociedad. Investigan los orígenes sociales de los arreglos políticos (Moore, 1966) en detrimento de los efectos de las constituciones y las normas políticas (por ejemplo, Rex, 1961). Las teorías del conflicto (Dahrendorf, 1959) sustituyeron a las teorías sobre la posibilidad de la integración social. Aun reconociendo la especificidad de la política, se concibe al estado independiente de modo puramente instrumental (Skocpol, 1979). Es en sí un bloque de poder, un medio más dentro del cual pueden perseguirse los intereses egoístas (Evans *et al.*, 1985).

Esto no significa que los ideales políticos hayan desaparecido del discurso sociológico sobre la política. Significa que ahora se persiguen de manera "realista", sin sentimentalismos. Se piensa que la democracia no es más que un formulismo. Lo importante es la distribución del poder y la fuerza, el equilibrio de los recursos materiales. La igualdad ocupa el centro de la escena, los conflictos de clase y la estructura de poder son asunto de elaborados análisis.<sup>2</sup> Se supone que si hay poderes económicos

<sup>1</sup> A pesar de su elegancia y de su poder sistemático, el enfoque de Luhmann sobre la democracia exhibe precisamente esta clase de complacencia anacrónica. En su *Politics as a Social System* (1982: 149), escribe, por ejemplo: "La capacidad de un sistema político de absorber los conflictos sociales tiene que aumentar cuando la sociedad se vuelve más compleja y dominada por el conflicto. El sistema político cambia entonces estos conflictos de casos de oposición declarada a casos de lucha regulada y articulada por influir en los centros de toma de decisiones".

<sup>2</sup> En el incesante flujo de estudios dedicados a la "investigación de la estructura del poder" —con el análisis de asuntos tales como formaciones de clases y formaciones de lites en ciudades y naciones, y el control administrativo comparado con el control de la propiedad en las corporaciones—, apenas hay indicaciones de que en muchas sociedades

o políticos desiguales, los grupos dominantes satisfarán sus intereses por cualquier medio de que dispongan. Lo que cuenta son los medios, no los fines. Lo que importa son los objetivos concretos, no los sistemas morales que posiblemente los enmarquen.<sup>3</sup> La ciudadanía resulta de la lucha de clases.

No se pueden conceptualizar los derechos de manera independiente. La democracia sólo se explica como producto de una tregua entre grupos en conflicto que han alcanzado una paridad relativa aunque temporal (Rex, 1961), manifestación política del capitalismo que proporciona "las bases materiales del consentimiento" (Przeworski, 1985: 133-170).<sup>4</sup>

Quienes escriben sobre la condición política de las sociedades contemporáneas expresan poca confianza en las posibilidades de la democracia. Cuando Marcuse (1963) atacó a las democracias capitalistas por unidimensionales y totalitarias, fue calificado de iconoclasta radical. Treinta años después, Foucault es cada vez más aceptado con una teoría que, si bien más elaborada y precisa, hace destacar las mismas cualidades represivas de las sociedades occidentales al paso que virtualmente se de-

---

capitalistas estos problemas estructurales, y los conflictos que producen, están anidados en un orden político democrático.

Si bien la clase de crítica que hago aquí ha sido el tema central de las críticas conservadoras a la obra marxista, más recientemente se ha vuelto una perspectiva para un número creciente de críticos posmarxistas de la "teoría crítica". Jean Cohen (1982) discute con firmeza que el exclusivo enfoque marxista en las relaciones de las clases es erróneo en lo fundamental porque malinterpreta la sociedad civil como reino sin mediación normativa independiente, sea en un sentido legal-constitucional o en un sentido cultural más amplio. Claude Lefort (1988: 9-11) expuso el argumento en términos más polémicos aún, preguntándose por qué "hay todavía tan poco entusiasmo" por el análisis de la libertad política y de la democracia entre los científicos sociales y políticos.

<sup>3</sup> Collins razona que el concepto mismo de normas debiera ser borrado de la teoría sociológica.

<sup>4</sup> Es cierto que algunos teóricos socialdemócratas como Rex y Przeworski analizan la democracia, y hacen teoría sobre ella, de manera decididamente más apreciativa que los críticos ortodoxos de carácter meramente formal. La conciben, sin embargo, ante todo como adaptación económica al creciente poder del proletariado, poder cuya posibilidad, así lo admiten, el propio Marx no reconoció suficientemente. De ahí que para Przeworski (por ejemplo, 1985: 140) la democracia haya triunfado porque permite que los conflictos de clase se den sin la intervención desestabilizadora de la fuerza física. El problema que tiene esta manera de abordar el asunto estriba en que recapitula la lógica determinista de la antigua teoría de la modernización. Nunca se reconoce la particularidad de la democracia, se pasa por alto su historia independiente y se dan por sentados sus requisitos estructurales e históricos específicos. "Lo especialmente fatídico de la continuidad entre Marx y los neomarxistas, según Cohen (1982: 5), es su aversión a las instituciones de la sociedad civil moderna y la reducción que hace de estas instituciones a meras relaciones de la cultura burguesa y el capitalismo".

sentiendo del significado de un estado democrático (por ejemplo, Foucault, 1979, 1980).<sup>5</sup> A los ciudadanos de las sociedades occidentales se les ve espiados, sometidos a vigilancia (Giddens, 1981). Son egoístas y no participan en la vida pública (Sennett, 1977; Habermas, 1989). Cuando el discurso democrático es el foco del análisis, se le concibe como ideología, no como valor, sencillamente como otro medio de perseguir fines estratégicos (Edelman, 1964; Thompson, 1984). Naturalmente, al bajar de su pedestal a la retórica, se reduce la autoridad pretensiosa a proporciones normales; lo que ha sido siempre uno de los puntales de la política democrática. Pero, sin más perspectiva teórica acerca de las luchas democráticas y antiautoritarias, no se puede lograr la comprensión científico-social. El pensamiento científico-social sobre las sociedades democráticas ha llegado a formar parte de la práctica de la política democrática. En estas condiciones, se ha vuelto imposible desarrollar una teoría realista de las sociedades democráticas.

### LA TRADICIÓN DE TRASÍMACO

Nos quedamos con la tradición de Trasímaco, para quien uno de los primeros teóricos del conflicto escribió un ensayo elogioso (Dahrendorf, 1968). Trasímaco fue el medio de contraste de Platón. Contra la visión de Sócrates, de una justicia ideal y trascendente, insistió en motivos ruines y en la crueldad necesaria de la vida política: "En todos los estados por igual, el derecho tiene el mismo significado, lo que es de interés del partido establecido en el poder, y que es el más fuerte" (Platón, 1965, cap. 3, p. 18). Esta advertencia realista sobre el idealismo es sin

<sup>5</sup> Es de lo más extraordinario que la obra de Foucault, radicalmente relativista, sobre la omnipresencia de la disciplina debilitante en toda la sociedad moderna parezca haber llegado a ser aceptada de manera tan amplia precisamente entre los intelectuales contemporáneos, comprometidos con la expansión de la autonomía del individuo y el progreso social. En este respecto, vale la pena citar la respuesta de Taylor a Foucault, terminantemente humanista: "Las instituciones participativas libres requieren de ciertas autodisciplinas aceptadas comúnmente. El ciudadano libre tiene la cualidad de dar voluntariamente la contribución a que de otro modo el déspota lo obligaría, quizá de alguna otra forma. Sin esto, las instituciones libres no pueden existir. Hay una tremenda diferencia entre sociedades que encuentran su cohesión por tales disciplinas comunes, asentadas en una identidad pública, y que permiten así y piden la acción participativa de los iguales, por un lado, y la multiplicidad de tipos de sociedad que requieren cadenas de mando basadas en la incuestionable autoridad del otro" (Taylor, 1986: 82; véase Walzer, 1988: 191-209).

duda importante. Se refleja en la larga tradición de la teoría política normativa que ha insistido en que la democracia depende de la separación de poderes. El siempre práctico Aristóteles (1963, *The Politics*, libro 4, sec. E., cap. 14) argumentó, en contra del idealismo platónico, que las constituciones bien dispuestas tendrían que ser divididas en contra de sí mismas. Montesquieu (1977, *The Spirit of Laws*, libro 11, cap. 6, p. 202) creía que si no se ponían unas contra otras las instituciones independientes, el resultado sería la tiranía, el control arbitrario y “toda la violencia del opresor”. Hamilton y Madison dijeron más o menos lo mismo en los *Federalist Papers*.

Al hablar de la democracia, la ciencia social clásica ha seguido igual trayectoria. Marx ([1848] 1962) le dio un matiz economicista a Trasfmaco cuando argumentó que la democracia era una farsa porque el poder económico de las clases era ostensiblemente desigual, y concluyó que el poder de clase tenía que estar separado del ejercicio del poder político. Weber ([1917] 1968) le dio un tinte sociológico al aducir que la democracia dependía de la creación de contrapesos poderosos a las burocracias estatales, del surgimiento de demagogos políticos y de organizaciones partidarias despiadadas. Siguiendo a Marx y a Weber, Michels ([1911] 1962) argumentó que los partidos socialistas y los sindicatos se volvían oligárquicos porque sus líderes podían monopolizar los recursos materiales de las organizaciones. Cuando Lipset, Coleman y Trow escribieron *Union Democracy* (1956) —el estudio sociológico más importante de la era de la posguerra— siguieron los pasos de Michels. Razonando que la democracia organizativa se puede definir como la oportunidad de competencia real entre grupos, demostraron que tal competencia sólo es posible cuando se pluralizan los medios de lucha.

Esta orientación es esencial, ciertamente, para todo pensamiento realista sobre la democracia. El retorno a ella es un antídoto importante contra la inocencia ideológica y la simplificación teórica del pensamiento de la posguerra. La dimensión del interés propio, o egoísmo, de la acción humana debe respetarse firmemente, igual que el carácter de exaltación propio de todo grupo social. Tal es la razón de que sea imposible la democracia participativa en cualquier organización grande (Mansbridge, 1980: 278-289). En todas las organizaciones se forman oligarquías. Si a estas élites no se les da lo que según ellas les corresponde, tratarán a su vez de dominar a la sociedad. Toda teoría seria de la democracia debe ocuparse de este hecho. Las democracias dependen de estructuras sociales que permiten practicar el egoísmo pero que hacen imposible la agregación del egoísmo. No hay sociedad que pueda impedir la formación de

élites. Con todo, una sociedad será democrática en la medida en que se puedan diferenciar los intereses de estas élites de modo que se vuelvan competitivas antes que convergentes (Étzioni-Halevy, 1989; Alexander y Colomy, 1989). Si la sociedad no puede evitar la formación de élites, sí puede impedir la monopolización del poder y de los recursos por una sola élite (Walzer, 1983).

### LA POLÍTICA COMO CÓDIGO SIMBÓLICO

El conflicto entre las élites y la diferenciación estructural no puede ser nuestro exclusivo punto de interés. La tradición de Trasímaco no es adecuada para entender la política; mucho menos el fenómeno de la democracia política. Dentro de su estrecho confín, no podemos entender el dominio interior —el reino de los sentimientos, el sentido moral y la percepción— que hace posible el vivir juntos. No podemos iluminar el misterioso proceso por el que los ciudadanos convienen en sostener reglas cuya utilidad difícilmente comprenden. La tradición de Trasímaco explora solamente la “base” de la política. Pero el poder es un medio de comunicación, no simplemente una meta de acción interesada o un medio de coerción. Tiene un código simbólico, no sólo una base material (Parsons, 1969).

Para entender este código, debemos introducir una dimensión normativa y otra cultural en nuestra teoría de la sociedad democrática. Esto implica volver a algún pensamiento anterior sobre la integración normativa y la cultural y tratar de entenderlo de nueva manera. Significa también conectar nuestro análisis de la política con otros temas intelectuales contemporáneos de igual importancia (Alexander, 1988a; Alexander y Seidman, 1990).

Estando relacionada la política con un código simbólico, nunca puede ser simplemente situacional; posee igualmente una dimensión generalizada. Esta referencia generalizada hace que la política sea no sólo contingente y racional sino al mismo tiempo estilizada y prescrita. Para entenderla, necesitamos conceptos antropológicos sobre la retórica y los rituales, así como teorías estructurales acerca del lenguaje y los códigos. El medio simbólico de la política es un lenguaje que los propios actores políticos no entienden íntegramente. No es tan sólo habla motivada según la situación; también es estructura simbólica profunda. Lo que Lévi-Strauss (1963: 50) dijo del código de parentesco, podemos decirlo ahora del lenguaje de la política: “Existe sólo en la conciencia humana; es un sistema de representación ar-

bitrario, no el desarrollo espontáneo de una situación real".<sup>6</sup>

Hay una tradición de la teoría política contemporánea, a menudo llamada "normativa" en contraste con la "empírica" o la "conductista", que rechaza igualmente la consideración de la política exclusivamente en términos utilitarios. Inspirándose en la Polis de la antigua Grecia, algunos pensadores como Arendt (1958), Wolin (1960), Unger (1975) y MacIntyre (1981) describen la democracia como comunidad política participativa cuyos ciudadanos tienen un compromiso con el interés público que trasciende los intereses privados y egoístas. Requieren de una "política de visión" y critican la política contemporánea por instrumental desde la perspectiva del ideal de la norma democrática. En su enfoque comunitario dicen que la democracia sólo puede sostenerse cuando un sentido de virtud cívica altruista impregna la vida política.

Aquí el problema no reside en que se recalque la moralidad o los compromisos internos ni en la inyección de criterios normativos explícitos en la teoría política. El problema está en la manera como se entienden estos compromisos y criterios. Las aspiraciones normativas de esta tradición se amalgaman con las posibilidades conductuales, el deber moral se confunde con el empírico. Si la vida política no es plenamente participativa, esta tradición la juzga egoísta e instrumental, regida por intereses y no por valores. Si no es virtuosa en un sentido liberal o progresista, se juzga que carece de una referencia a cualquier concepción de virtud. Éstos y otros problemas similares hacen desmerecer las reacciones sociológicas respecto al utilitarismo político. Cuando Bellah (Bellah *et al.*, 1985) demanda nuevos "hábitos del corazón", y Bell (1976) una nueva "familia pública", están recurriendo también a esta concepción romántica de la posibilidad de una virtud cívica poderosa que sirva de control. Esta manera de pensar, admirable en el terreno moral y sugerente en el político, no sólo se antoja utópica sino al mismo tiempo un poco ingenua desde el punto de vista sociológico.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Invocando el carácter arbitrario de los signos, Saussure ([1916] 1964; véase Sahlins, 1976) afirmó que el significado de un símbolo lingüístico sólo puede entenderse en forma relativista, es decir, en términos de su diferencia o relación con otro signo con el que forma pareja, y no por su verosimilitud. Para un análisis sobre el efecto de esta posición en las concepciones contemporáneas de cultura, véase Alexander (1990).

<sup>7</sup> Mientras estos teóricos presuponen la capacidad de una comunidad política cuasi orgánica basada en el respeto mutuo, Rawls (1971: 105 ss.), cree que la fraternidad emerge de su "principio de diferencia", postulado que puede defenderse sólo dando por cierto que existe un "interés natural" en la asociación, o una racionalidad innata que percibe los beneficios funcionales del principio. En ambas defensas se desatiende la tendencia funcional hacia la oligarquía y el elemento arbitrario de los códigos simbólicos.

Para que haya una concepción orientada hacia los valores de la política democrática, se debe partir de una concepción más realista de las dificultades y de los problemas de las sociedades complejas. El amor propio y el conflicto nunca cederán su lugar a algún ideal comunal que lo abarque todo. En realidad, cuanto más democrática es una sociedad, tanto más permite que los grupos definan sus propios y específicos modos de vida y legitima los inevitables conflictos de intereses que se presentan entre ellos. El consenso político nunca se puede aplicar de manera que neutralice las obligaciones y los compromisos de un grupo en particular. Pensar que eso es posible es repetir la falacia de la creencia de Rousseau en una voluntad general, distinta de la voluntad real de los grupos e individuos particulares. Hace falta una concepción más diferenciada de la cultura política, que sea más tolerante para con las diferencias individuales y más compatible con la pluralización de intereses.<sup>8</sup>

Para llegar a tal concepción, es preciso distinguir los varios niveles de la vida política (Parsons y Smelser, 1957, cap. 7; Smelser, 1959, 1963). La existencia de vínculos morales compartidos ampliamente no significa que los individuos y los grupos persigan metas e intereses similares, ni siquiera complementarios. Al mismo tiempo, el que existan metas diferentes y conflictivas no denota que las nociones comunes no sean en extremo significativas. Los compromisos generalizados dan forma e influyen en las metas aun cuando no las creen. Aunque la situación concreta tiene sus propias exigencias, no crea metas ni intereses de una sola pieza. La articulación de este nivel más específico siempre está moldeada por la lógica de pautas más generalizadas, por normas y por valores, por estructuras simbólicas profundas que constituyen un medio de comunicación común de los grupos en conflicto, a pesar de sus propósitos estratégicos y causantes de división. Si lo que se pretende es que surja una teoría sociológica, plausible, de la democracia, es preciso estudiar esta dimensión cultural sin volver a una inocencia primigenia o a una ingenuidad idealista. Si así lo hacemos, descubriremos que la tradición de Trasíma-

<sup>8</sup> En vista de las incapacidades distintivas de la tradición marxista ortodoxa, descritas en párrafos anteriores, es irónico pero de lo más significativo que precisamente esté empezando a surgir en los análisis "postmarxistas" de la sociedad civil esta clase de pensamiento, más complejo, sobre la democracia. Estos análisis han sido estimulados por reflexiones marxistas basadas en una explosión de nuevos movimientos sociales no clasistas en las sociedades de Europa Occidental y de América del Norte. Sobre la sociedad civil, además de Cohen (1982), véanse particularmente los ensayos compilados en Keane (1988b) y las propias contribuciones de Keane en Keane (1988a). El reciente análisis de Held (1987) de la democracia puede verse como un esfuerzo por aunar el análisis de clase marxista al compromiso liberal con el pluralismo y los derechos.

co, que ha dominado la ciencia social en los últimos años es un discurso cultural en lugar de una descripción empírica de la vida política contemporánea; y el lenguaje de la comunidad y la integración, si bien no más empírico ni menos culturalmente construido, es un código que sostiene la democracia donde quiera que ésta aparezca aunque no sea más que fugazmente.

Así lo vio Hegel ([1807] 1977, par. 440) cuando criticó la ilusión teórica, tan común a las teorías mecanicistas, de que los individuos y las instituciones están completamente separadas de algún *Geist* más general. Insistió, al contrario, que las razones que tales actores dan de sus actos, están en realidad profundamente incorporadas en sus concepciones morales, de las cuales a menudo no están conscientes. Simmel (1955) razonaba del mismo modo cuando sugirió que los conflictos sociales estaban incorporados en los "conceptos", en las nociones sumamente generalizadas, idealizadas e implícitas, que definen las recompensas por las que están luchando los grupos en conflicto y aun en sus concepciones de los demás y de sí mismos.<sup>9</sup> Más recientemente, Walzer (1970: 3-23) indicó que la estructura de las obligaciones políticas es casi la misma. Las justificaciones de los actos y las opiniones políticas pueden expresarse enérgicamente en el idioma de la libre voluntad y el deseo del individuo; pero el hecho mismo de que los actores se sientan obligados a hablar o a actuar de esta manera revela que lo hacen como miembros de comunidades. Los grupos a los cuales pertenecen, imponen estas obligaciones en nombre de sus particulares ideales superiores. Los individuos deben actuar en el nivel de las demandas específicas de la situación; al hacerlo así, empero, por regla general invocan las nociones más generales de sus grupos (Walzer, 1970: 3-5).

### LA DEMOCRACIA Y LOS UNIVERSALES SIMBÓLICOS

La referencia cultural de la política es una constante. En situaciones particulares, hay siempre alguna referencia a códigos generalizados. Sin embargo, al reflexionar acerca de la democracia política, se destaca particularmente la capacidad diferencial de hacer estas referencias, pues el

<sup>9</sup> La convergencia en este aspecto crítico del pensamiento parsoniano con el simmeliano acerca de la interrelación crítica del conflicto y la integración ha sido oscurecida completamente por la asociación en los años sesenta de Simmel con la "sociología del conflicto" y de Parsons con la "sociología del orden". Para un análisis esclarecedor de los modos de complementariedad entre Simmel y Parsons, véase Levine (1989).

contenido específico de la referencia se puede definir de modos variables. La democracia depende de la regulación de diversas acciones particulares, vélgase la redundancia, mediante reglas de aceptación general y que por tanto sean inclusivas. Si la referencia cultural de la acción no tiene un radio de acción amplio, tampoco tendrá un efecto inclusivo y, por estar definida en forma restringida, será exclusiva. Pero cuanto más general sea la referencia simbólica a la que están sometidas las acciones específicas, tanto más podrán estar sometidas a demandas de justificación. Estas demandas se hacen en relación con los referentes generales que son reconocidos por los participantes como guías de sus acciones específicas. Por consiguiente, cuanto más general sea el radio de acción y la inclusividad de la referencia cultural, tanto más la acción podrá ser sometida a crítica y reformulación.

El radio de acción y la inclusividad del efecto se pueden entender en función del contraste entre universalismo y particularismo. Dedicaré algunas líneas a examinar este contraste tanto porque creo que ocupa una posición central en toda concepción de la política democrática, como porque parece haber desaparecido del análisis de la cultura política misma que todavía prosigue.<sup>10</sup> Aristóteles (1963: 47) definió primero este contraste por las cualidades de las cosas reales.

Ahora bien, de las cosas reales, algunas son universales, otras particulares. Llamo universal a lo que por su naturaleza se predica de un conjunto de cosas y particular a lo que no; "hombre", por ejemplo, es un universal; Calias es un particular.

Si relaciona uno a Calias con un "hombre", lo juzga de acuerdo con criterios amplios, generales, que lo abarcan todo. Esta referencia cultural crea una separación psicológica o intelectual de la situación particular en la que se encuentra Calias, lo que permite comparar los actos de Calias con los de otros y desarrollar una perspectiva crítica. Si relaciona uno a Calias simplemente bajo la rúbrica "Calias", en contraste, emplea una categoría de comprensión que son peculiares únicamente a esta situación particular. La referencia cultural refleja la singularidad de Calias. Este particularismo quizá aliente la intimidad, pero impide la separación de la intermediación situacional que estimula el juicio crítico.

Este contraste entre universalismo y particularismo ha sido intrínse-

<sup>10</sup> Esta desaparición es una de las desventajas del énfasis semiótico puesto en lo arbitrario que elogí antes. Como la semiótica omite casi por completo el problema clave de la relación entre código simbólico y estructura social, nunca sale a la luz el asunto de la tensión posible entre estos dos niveles si la cultura es o no es conservadora y particularista, crítica y universalista.

co a todo esfuerzo importante por entender la cultura de la acción social crítica y democrática y las sociedades inclusivas. En su *The Phenomenology of Spirit*, Hegel ([1807] 1977) describió el desarrollo humano como algo que envuelve la percepción de categorías siempre más universalistas, cada una de las cuales incluye bajo un rubro superior y más general la antítesis particular de la etapa precedente. Como Hegel creía que el espíritu de Dios era aún más general e inclusivo que la razón humana, describió el punto final del desarrollo humano como la regulación de cada interacción particular e institución social por una referencia mutua a esta poderosa fuerza universal. De alcanzarse tal regulación, o interpenetración, tendría lugar la integración de lo particular y lo universal, a la que Hegel llamó el "universal concreto".

Cuando Parsons formuló su esquema de las variables-pautas (por ejemplo, Parsons, 1951), estableció la misma distinción de modo menos metafísico. Dijo que las interacciones están reguladas por normas que especifican con gran precisión las dimensiones del universalismo y del particularismo. Las normas pueden permitir más o menos afecto y más o menos tenuidad a las obligaciones del rol. Pueden definir una interacción como orientada más hacia el interés propio u otros. En el grado en que las orientaciones normativas sean más neutrales, menos difusas, y más orientadas hacia el otro, así serán también más universalistas. Parsons y otros demostraron que la tensión entre pautas universalistas y particularistas es central en toda una variedad de situaciones sociales, desde las interacciones padre-hijo y doctor-paciente (Parsons, 1951; Barber, 1980) hasta las relaciones raciales (Williams, 1960) y la estructura de comunidades nacionales (Lipset, 1963: 237-312).

Los más importantes estudios psicológicos del desarrollo humano enfocan la transición de las capacidades particularistas a las universalistas. Aunque sus consecuencias directas para la vida social nunca se han formulado con precisión ni demostrado experimentalmente, la teoría de Freud de que el retiro de la catexia de los objetos deseados intensamente es esencial para el desarrollo de la racionalidad del ego ha ejercido un efecto generalizado sobre el pensamiento moderno (véase, por ejemplo, Rieff, 1959). La psicología del desarrollo, de Piaget, ha ejercido un efecto más delimitado, pero ha sido objeto de controles experimentales mucho más estrictos y sus consecuencias sociales son directas.

En su teoría cognoscitiva y moral, Piaget (1972) se concentra en la "generalización", misma que define como la capacidad de separar las ideas de las cosas. Los niños aprenden a separar sus pensamientos de sus acciones y de las cosas con que se topan en sus medios a resultados de la

“interiorización” de los objetos que una vez estuvieron “ahí afuera”. El resultado es la objetivación moral y cognoscitiva, el surgimiento de conceptos y orientaciones que le permite a los niños descentrarse del mundo externo y manipularlo. Con mayor desarrollo, aumenta la capacidad de abstracción a partir de detalles particulares. De la capacidad de ejecutar operaciones concretas simples, los niños aprenden principios generalizables y universales que les permite realizar operaciones formales. En esta etapa más adulta, “el conocimiento trasciende la realidad”. Gracias a tal generalización, se hacen posibles las normas morales universales. El desarrollo moral depende de capacidades similares de universalismo y generalización. Los niños menores no pueden participar en juegos porque sus modos de entender las cosas son tan particularistas, que ni siquiera captan el concepto de “regla”. Los niños pueden jugar juntos espontáneamente en juegos organizados sólo cuando entienden sus actos propios y los de los demás como casos de estructuras más generalizadas. Sólo cuando así lo hacen, es posible la interacción grupal espontánea y de cooperación. Sólo con esta clase de generalización, además, pueden sostenerse las orientaciones críticas hacia los actos e incluso hacia las mismas reglas.

En estudios más explícitamente sociológicos de la socialización se ha argumentado de la misma manera. En la traducción sociológica de Freud y Piaget hecha por Parsons (1955), éste demuestra que la socialización incorpora la capacidad creciente de generalizar más allá de las relaciones familiares primarias. Para ir más allá de la fijación edípica de su padre particular, dice Parsons, el niño necesita encontrarse con otros hombres adultos fuera de su casa. Esta transición de la familia en los mundos de la escuela y el juego acentúa la tensión entre universalismo y particularismo, conforme el niño se pregunta: “¿Es mi padre un hombre, o son padres todos los hombres?” La capacidad de tratar de manera crítica y racional a futuras figuras de autoridad depende de que se desarrolle la capacidad de invocar la categoría más general. Dreeben (1968) y otros han demostrado que esta capacidad es precisamente lo que se aprende en el medio cada vez más impersonal y crítico de las escuelas primaria y secundaria.

La teoría de Mead (1964) del “otro generalizado” señala el mismo fenómeno. Sugiere que desde el juego de la primera infancia, los niños aprenden a adoptar el papel de los otros particulares con los cuales interactúan. Actuando así, emerge una comprensión más universalizada de lo que requiere la pertenencia a esta sociedad más amplia. Refiriéndose a este elemento más generalizado, los niños mayores pueden adoptar hacia

su propio comportamiento la misma actitud que hacia el de los demás, que es precisamente lo que significa observar las reglas. Tal universalismo permite el juego espontáneo en los juegos organizados. La capacidad de referencia generalizada permite asimismo la flexibilidad individual y el comportamiento innovador y crítico.

Al referirme a estos estudios del desarrollo psicológico, no pretendo sugerir que haya una relación entre socialización y cultura democrática. Es evidente que aun cuando en su mayoría los individuos de la mayor parte de las sociedades adquieren las capacidades de acción y juicio universalistas, sólo unas cuantas sociedades poseen sistemas políticos democráticos. Tampoco quiero sugerir que haya una homología significativa entre estos estudios, precursores y fecundos, y los más generales que deben hacerse sobre la cultura política y la sociedad democrática. Toda vez que estos teóricos se ocuparon de la cooperación y la racionalidad, tuvieron que enfocar la tensión entre el universalismo y el particularismo. En este contraste entre orientaciones generales e inclusivas y orientaciones específicas de la situación y exclusivas, se hace evidente una distinción primordial del comportamiento humano. Cuando los actores están entregados a prácticas políticas a expensas de los principios generales, cuando formulan juicios personalistas sin hacer referencia a las obligaciones de su cargo, cuando se guían por el prejuicio antes que por el respeto mutuo, cuando actúan por el mero interés propio sin referencia a leyes superiores, cuando aceptan la autoridad caprichosa sin demandar justificación, cuando las autoridades rehúsan reconocer la legitimidad de las demandas de justificación que se les hacen: en todas estas situaciones los actores se están comportando de modos particularistas en vez de universalistas. Seguramente estos actores poseen la capacidad psicológica de generalización, pero ésta no le ha dado forma a su práctica como miembros de la comunidad política.

### UNIVERSALISMO Y SOCIEDAD CIVIL

El concepto de universalismo se aplica a tales comunidades políticas en el discurso sobre la civilidad, la sociedad civil y la ciudadanía. Desafortunadamente, en el análisis teórico reciente y promisorio de la sociedad civil, surgido de la teoría política posmarxista (por ejemplo, Keane, 1988a, 1988b), no se ha hecho la conexión, íntima, entre sociedad civil y universalismo cultural. Pues las actitudes universalistas y los códigos se concretan en las comunidades políticas por la construcción de una es-

fera civil independiente, con la civilidad y la ciudadanía que ello implica. La civilidad supone respeto a los demás y control de uno mismo así como el apego a un código social de comportamiento. Freud ([1930] 1961) aseguró que la civilización depende de la sustitución de la satisfacción emocional directa de la interacción, por los ideales del ego y los modos sublimados de participación. Sólo así se establecerían vínculos suprafamiliares y se acrecentaría la esfera de la cooperación. Elias ([1939] 1978) investigó el surgimiento de este control y este refinamiento de modo "más" histórico, haciendo ver lo importantes que fueron para la construcción de las primeras naciones-estado y cómo permitieron que se establecieran clases sociales amplias y surgieran las burocracias políticas.

En su misma respuesta al racionalismo y al individualismo de la teoría del contrato, Adam Ferguson ([1767] 1966) afirmó que un incremento del control propio y de la "sutileza", así como una disminución del impulso bruto, eran decisivos en la "historia de la sociedad civil". A ésta la describió como el nexo social que definía a una nación, como el sentimiento de afinidad entre los miembros de una comunidad que garantizaba el respeto a la ley, la protección a la propiedad y la regulación democrática de la autoridad. Hirschman (1977) demostró que, en los siglos XVII y XVIII, se dio una poderosa reacción contra la búsqueda apasionada de la gloria y el culto al héroe de fines del medievo. Sólo moderando y puliendo las maneras de los hombres, con la creación de calma psicológica y por lo tanto social, se frenaría la arbitrariedad de los gobernantes mediante reglas sociales y se alcanzaría el orden político estable. Hirschman señaló que, para pensadores como Montesquieu, uno de los resultados serían las constituciones democráticas y la separación de poderes.

No es frecuente reconocer que temas semejantes, como la civilidad, la sociedad civil, el universalismo y la ciudadanía, han ocupado los lugares centrales de ciertas tradiciones de las ciencias sociales. Weber ([1917] 1968: 1212-1372) aseguró que las modernas sociedades legal-racionales dependían del incremento de la "fraternización" que se manifestó por primera vez en las ciudades-estado de fines de la Edad Media. La cristiandad definió a todos los hombres como hermanos en la comunidad abstracta de Cristo, rechazando los lazos étnicos y aun los nacionales como criterios válidos de pertenencia a la comunidad. Sólo por el universalismo de esta referencia cultural, supuso Weber, las ciudades de occidente fueron capaces de definir como ciudadanos a los pobladores urbanos, en principio, extendiendo tal estatus a todo varón habitante de la ciudad. En el oriente o en las ciudades antiguas, en cambio, la pertenencia quedaba definida irrevocablemente por los vínculos familiares, étnicos o de clase.

Marshall (1965) tomó la densidad y el poder crecientes de estas vinculaciones de grupo ampliadas como el factor dinámico de la expansión de la ciudadanía. En el siglo XVIII, la ciudadanía fue innovación crucial de la organización social, a pesar de que a los miembros de una sociedad nacional sólo los hacía candidato a la protección de sus derechos legales. En el siglo XIX, con el surgimiento del nacionalismo y las exigencias de reconocimiento de las clases bajas, se fortaleció la solidaridad transgrupal, y se extendió la ciudadanía al derecho político de voto de todos los miembros de la comunidad. En el siglo XX, con sus grandes experiencias de solidaridad, como las dos guerras mundiales, la ciudadanía vino a garantizar también los derechos sociales y no sólo los legales y políticos. Los miembros de los recién desarrollados "estados asistenciales" tuvieron la capacidad de legitimar demandas de un nutrido conjunto de servicios educativos y sociales (véase Bendix, 1964).

Lo que Parsons (1967, 1971: 86-121) hizo fue reformular la teoría de Marshall de manera que se relacionara directamente con la expansión de la solidaridad social. La intensificación de las relaciones de mercado, de la participación política y del activismo religioso no sólo son significativos en sí; simultáneamente contribuyen a la construcción de una esfera de solidaridad independiente de la sociedad, definida por Parsons como la comunidad societaria. Están implicados también procesos integradores más específicos, como las movilidades geográfica y social, los matrimonios interraciales, la migración, la educación y el nacimiento de nuevas formas de comunicación masiva. Por todas estas razones, se incrementan la intensidad y la frecuencia de la interacción. Los miembros de las sociedades nacionales se ven a sí mismos más iguales entre sí. Los lazos transgrupales se hacen más estrechos. Y la comunidad societaria se expande. El cambio social modernizante debe definirse, pues, no sólo en términos del cambio de las esferas económica, política y de valores, sino al mismo tiempo como incremento de la inclusión por medio de la comunidad social.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Detrás de esta insistencia de Parsons está naturalmente la de Durkheim en la solidaridad como variable clave de la sociedad modernizante. El trabajo de Shils sobre la primordialidad, la civilidad y la integración es el vínculo decisivo entre la tradición durkheimiana original y los intereses sociológicos más contemporáneos (véase, por ejemplo, Shils, 1975a, 1975b). Geertz (1973) relacionó las perspectivas de Parsons y Shils con la modernización contemporánea de las naciones del Tercer Mundo, y Eisenstadt (1987) reformuló sus perspectivas dentro de un marco de referencia para el análisis comparado de las civilizaciones históricas.

En las sociedades anteriores y más simples, la pertenencia a la comunidad se definía por el particularismo del parentesco y la sangre. Para la mayoría de los miembros de las sociedades feudales, no rebasó los límites de la consanguinidad inmediata (Banfield, 1958). Con la construcción de una sociedad civil, se hacen a un lado estas definiciones particularistas y se remplazan con criterios abstractos que destacan la simple humanidad y la participación en la nación-estado. La ciudadanía, consecuentemente, puede entenderse como forma de organización social fundada en vínculos universalistas de la comunidad que define a cada uno de sus miembros como igualmente dignos de respeto. Tales son los vínculos sumamente generalizados y las reglas abstractas y diferenciadas que regulan el juego político.

Los miembros de una sociedad civil pueden referirse a estos valores universalistas para distanciarse de sus relaciones inmediatas, a fin de cambiarlas o criticarlas.

No estoy sugiriendo aquí que una comunidad nacional deba entenderse sencillamente como una sociedad civil, ni tampoco que deba entenderse como una sociedad capitalista, una nación-estado o una comunidad cultural. La sociedad civil debe entenderse analítica, no concretamente. No es una esfera que pueda tocarse o verse, como tampoco lo son la esfera del poder político, de la producción económica o de la vida cultural. Es una dimensión organizada por el hecho de que impone a sus miembros clases distintivas de obligaciones y actos, que los distinguen de los de la ideología económica, política y cultural y que a menudo están en conflicto con ellos. La naturaleza analítica de esta esfera significa que la sociedad civil puede concebirse como algo que penetra, o permea, en estas otras esferas, del mismo modo que las presiones de estas últimas se entremeten en la vida pública.

Los ciudadanos parecen estar actuando en razón de intereses situacionales. De hecho, son parte de un mundo cultural de densa estructura. Están actuando dentro de un dominio público que es el producto de un proceso de civilización de largos siglos. Están disciplinados por este mundo, aunque se sientan libres. En realidad, la disciplina de su comunidad universalista es lo que los hace libres. Tocqueville puso de relieve el voluntarismo de la sociedad política norteamericana, la formación y la reformación constantes de grupos políticos locales, la rica y densa existencia de una sociedad por debajo y por fuera del estado. Entendió, sin embargo, que estos norteamericanos democráticos no eran en realidad individualistas. Se mantenían juntos por los hilos invisibles de lo que Tocqueville (1945: 310-313) llamó la "religión voluntaria" de Estados Uni-

dos.<sup>12</sup> Fue la religión evangélica universalista, no la influencia de la ley en sí y para sí, lo que para Tocqueville aseguró la democracia en Estados Unidos.<sup>13</sup>

Sociedad civil no quiere decir "civilizada" en el sentido de comportamiento de buenos modales. No debe equipararse la confianza en un gobierno real, aunque es condición necesaria para eso. Confiar ciegamente en cualquier gobierno real sería de hecho abandonar el universalismo por el particularismo de un partido o de un Estado. Sociedad civil implica algo absolutamente diferente. Significa confianza en los valores universalistas que se abstraen de cualquier sociedad particular y que constituyen el sistema de palancas contra actores históricos particulares. Garantiza la existencia de un público, no de consenso ni consentimiento públicos. Por su confianza en un orden universal superior, los ciudadanos exigen continuamente a las autoridades que justifiquen sus actos. El orden superior contiene la justicia ideal. Como las autoridades terrenas deben violar inevitablemente esta norma ideal, el resultado continuo es la indignación moral. En las sociedades civiles fuertes, pues, son omnipresentes la desconfianza en los actos de la autoridad y el conflicto político. Con todo, esta misma separación de la aprobación de arreglos particulares es lo que hace posible la democracia.<sup>14</sup> Ya que la lealtad última de los ciudadanos es hacia reglas trascendentes y no hacia el resultado de algún juego particular, se pueden cambiar normas y funcionarios públicos, aunque el proceso sea difícil y sujeto a una continua controversia (véase Alexander, 1988c; Barber, 1983).

Las constituciones son fenómenos casi por completo desatendidos en la sociología política, no sólo en los últimos tiempos sino desde los primeros.<sup>15</sup> Sin embargo, las constituciones son las que codifican estas reglas universalistas, de forma legal, lo que autoriza la sucesión democrática y el desacuerdo político. Aun así, con excepción de los procedi-

<sup>12</sup> Lowe (1937) hace un análisis de por qué es esencial para la democracia inglesa una clase similar de "conformidad espontánea".

<sup>13</sup> Mayhew (1984) hace un análisis importante del puritanismo como la fuente de una parte del pensamiento más antiguo sobre el activismo individual con una comunidad pública.

<sup>14</sup> En este sentido Lefort habla de los derechos como "principio generativo" de la democracia. Asegura que los derechos "no pueden disociarse del conocimiento de los derechos" y que "la dimensión simbólica del derecho se manifiesta... en la irreductibilidad de la conciencia del derecho a toda objetivación legal" (1986: 159-160). En otras palabras, el carácter simbólico del derecho —su diferenciación cultural y su forma universalista— significa que siempre está en tensión con las llamadas estructuras objetivas de la sociedad.

<sup>15</sup> Para excepciones importantes, véase Friedrich (1964) y Prager (1986).

mientos legales, cuando los ciudadanos evocan su constitución no suelen referirse a sus codificaciones detalladas, sino a las normas culturales amplias y generales de las cuales son signos las constituciones. En una sociedad democrática, estas normas son los códigos del lenguaje político. Si los ciudadanos evocan la constitución, se debe a que su lenguaje político se ha vuelto difícil. La constitución es el silabario; refiriéndose a ella, está tratando de enseñar a hablar a los ciudadanos recalcitrantes.

### LA PROMESA DE UNA TEORÍA MULTIDIMENSIONAL

En su reacción contra la ingenuidad de los trabajos teóricos que sobre la democracia y la integración social se hicieron en los inicios de la posguerra, los científicos sociales contemporáneos, estudiosos de la política, dieron al conflicto el papel central de su análisis y desarrollaron interpretaciones instrumentales y materialistas del comportamiento político. Describieron a la sociedad como algo dominado por bloques de poder avasalladores y por regla general pintaron la democracia como mera racionalización formal de diferentes tipos de dominación. El lado positivo de este trabajo intelectual está en que volvieron a enfocarse los factores de la *Realpolitik* de los que debe ocuparse toda teoría seria de la democracia. Independientemente de lo multidimensional que sea la teoría y de hasta qué punto sea cardinal en ella el papel que desempeñen los códigos culturales, lo importante es reconocer que siempre se formarán oligarquías y que, inevitablemente, las élites tratarán de expandir su dominio. La democracia sólo podrá sobrevivir si los dominios de la élite pueden separarse en esferas diferentes. Hasta donde esto ocurra, los esfuerzos que las élites y las masas hagan por mantener el control sobre una esfera dada de la vida implicará también un esfuerzo por mantener la diferenciación de cada dominio institucional. Porque la diferenciación de las élites obstaculiza el monopolio, puede haber una buena probabilidad de que triunfen las luchas por la justicia en la distribución de los diferentes tipos de recursos institucionales.<sup>16</sup>

El realismo político, sin embargo, puede mantenerse fuera de los estrechos confines del materialismo y de la teoría del conflicto. Es posible entender los requisitos de la democracia en términos más multidimensio-

<sup>16</sup> Walzer (1983) trató estos procesos de modo convincente y elocuente en *Spheres of Justice*. No obstante que se ocupa de teoría política, este libro es vital para toda consideración sociológica de la democracia, la diferenciación social y la sociedad civil.

nales. El poder es algo más que su base material; también es medio de comunicación. Toda acción política posee una referencia generalizada, una relación denotativa que trasciende las exigencias de su situación específica. Para que haya democracia, este marco de referencia cultural debe articularse de modos distintivamente universalistas. No se puede ver a los individuos circunscritos a sus grupos económicos, étnicos, religiosos o regionales. Los actores políticos se pueden ver también dentro de perspectivas más amplias, como miembros de una comunidad universal en donde cada participante tiene el mismo estatus legal, político y moral. La comunidad universalista es una sociedad civil, y el estatus igualitario es la ciudadanía. La sociedad civil y la ciudadanía permiten la vida pública.

Introducido el concepto de sociedad civil universalista, ya es posible ver cómo conjuntar los enfoques realista e idealista a la democracia. Puede entenderse la sociedad civil no sólo como reino de la solidaridad y del universalismo cultural sino igualmente como esfera social diferenciada e institucionalizada. Más críticamente, claro, se la diferencia del Estado. En una democracia, los jefes del Estado, aunque con frecuencia se esfuerzan por hacerlo de modo informal, legalmente no pueden controlar las actividades de la sociedad civil, en cambio, deben participar en la vida pública como ciudadanos. Si bien lo común es que acompañen su participación con recursos inusitados, como la autoridad personal y el prestigio, deben contender en el terreno civil con élites que poseen recursos estratégicos de otra índole. Pues la sociedad civil se halla diferenciada también de otros dominios no políticos, como el económico y el religioso. Estas élites aplicarán también recursos especiales en sus esfuerzos por persuadir a los ciudadanos, sus congéneres, por decirlo así. Tales recursos adoptarán la forma de grupos políticos, cabildeo con quienes ejercen el poder, puesta en marcha de programas de educación masiva y realización de campañas electorales. Por último, la sociedad civil no carece ni de élites ni de recursos institucionales particulares. En la medida en que están relativamente diferenciados, los medios de comunicación masivos hablan por la comunidad societaria, revelando su "opinión pública".<sup>17</sup> El aparato legal articula las demandas específicas de la sociedad civil, demandas que son respaldadas por la fuerza y que, en tanto se mantenga la constitución democrática, no pueden ser negadas.

<sup>17</sup> Alexander (1988b) elaboró esta perspectiva sobre los medios de comunicación masivos. Las encuestas de opinión pública pueden verse como otra manifestación institucional concreta de la sociedad civil. Lang y Lang (1983) demostraron el hecho de que articulan clara e independientemente las creencias públicas sobre un tema en disputa que choca enérgicamente con las acciones de los actores políticos.

Tales son los requisitos sociales de la democracia, en el sentido ideal típico. Toda mirada serena a las sociedades reales revela, por supuesto, que aquéllos nunca se cumplen en su totalidad. El propósito de este análisis es sugerir dónde buscar las razones de que no se cumplan. Cuanto más complejas y diferenciadas se vuelven las sociedades, más dependen del poder centralizado y burocrático para proporcionar información y coordinación. El poder burocrático, además, nunca es burocrático en su cima. A la cabeza de toda burocracia gobernante hay un líder personal que desplegará la autoridad personal de manera particularista. En tiempos de crisis social, estas tendencias al dominio personal exacerbaban los movimientos hacia la polarización social anticivil. Cuando el cambio social rápido disloca la trama social, la comunidad societaria se polariza en campos diferentes, izquierda y derecha, moderno y tradicional, secular y sagrado. Al fortalecerse las ideologías particularistas y al amenazar los bloques de poder la autonomía de diferentes dominios institucionales, emerge la crisis que amenaza con desbaratar la sociedad. La lucha por mantener la democracia es la lucha por sostener la cohesión y la autonomía de la sociedad civil. La democracia se conserva sólo cuando se sostiene el terreno del interés común y si resulta posible asegurar los vínculos generalizados y universalistas que permiten sostener la reflexión crítica sin sacrificar la solidaridad social.

Traducción de ROBERTO HELIER

### BIBLIOGRAFÍA

- Alexander, Jeffrey C., 1988a, "The New Theoretical Movement", pp. 77-101, en *Handbook of Sociology*, Neil J. Smelser (comp.), Newbury Park, CA: Sage.
- \_\_\_\_\_, 1988b, "Core Solidarity, Ethnic Outgroup, and Social Differentiation", pp. 78-196, en *Action and Its Environments: Towards a New Synthesis*, Nueva York: Columbia University Press.
- \_\_\_\_\_, 1988c, "Culture and Political Crisis: Watergate and Durkheimian Sociology", pp. 187-224, en *Durkheimian Sociology*, Jeffrey Alexander (comp.), Nueva York: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_, 1990, "On The Autonomy of Culture", en *Culture and Society: Contemporary Debates*, Jeffrey Alexander y Steven Seidman (comps.), Nueva York: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_, y Paulo Colomy, 1989, *Differentiation Theory and Social Change*, Nueva York: Columbia University Press.
- \_\_\_\_\_, y Steven Seidman, eds., 1990, *Culture and Society: Contemporary Debates*, Nueva York: Cambridge University Press.

- Arendt, Hannah, 1958, *The Human Condition*, Chicago: University of Chicago Press.
- Aristóteles, 1963, *De Interpretatione*, Oxford: Clarendon.
- Banfield, Edward C., 1958, *The Moral Basis of a Backward Society*, Nueva York: Free Press.
- Barber, Bernard, 1980, *Informed Consent in Medical Therapy and Research*, Nueva Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- \_\_\_\_\_, 1983, *The Logic and Limits of Trust*, Nueva Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Bell, Daniel, 1976, *The Cultural Contradictions of Capitalism*, Nueva York: Basic Books.
- Bellah, Robert *et al.*, 1985, *Habits of the Heart*, Berkeley: University of California Press.
- Bendix, Reinhard, 1964, *Nation-Building and Citizenship*, Nueva York: John Wiley.
- Cohen, Jean, 1982, *Class and Civil Society: The Limits of Marxian Critical Theory*, Amherst: University of Massachusetts Press.
- Collins, Randall, 1975, *Conflict Sociology*, Nueva York: Academic Press.
- \_\_\_\_\_, 1981, "On the Micro-Foundations of Macro-Sociology", *American Journal of Sociology* 86, pp. 984-1014.
- Dahrendorf, Ralf, 1959, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_, 1968, "In Praise of Thrasymachus", pp. 129-150, en *Essays in the Theory of Society*, Ralf Dahrendorf (comp.), Stanford, CA: Stanford University Press.
- Dreeben, Robert, 1968, *On What Is Learned in School*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Edelman, Murray, 1964, *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana: University of Illinois Press.
- Eisenstadt, S.N., 1987, *European Civilization in a Comparative Perspective*, Oslo: Norwegian University Press.
- Elias, Norbert [1939], 1978, *The Civilizing Process*, Nueva York: Urizen.
- Etzioni-Halevy, Eva, 1989, *Fragile Democracy*, Nueva Brunswick, NJ: Transaction.
- Evans, Peter. Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (comps.), 1985, *Bringing the State Back*, in Nueva York: Cambridge University Press.
- Ferguson, Adam [1767], 1966, *An Essay on the History of Civil Society*, Edinburgh: University of Edinburgh Press.
- Foucault, Michel, 1979, *Discipline and Punish*, Nueva York: Vintage.
- \_\_\_\_\_, 1980, *The History of Sexuality*, Nueva York: Vintage.
- Freud, Sigmund [1930], 1961, *Civilization and Its Discontents*, Nueva York: Norton
- Friedrich, Carl J., 1964, *Transcendent Justice: The Religious Dimension of Constitutionalism*, Durham, NC: Duke University Press.

- Geertz, Clifford, 1973, "The Integrative Revolution: Primordial Sentiments and Civil Politics in the New States", pp. 255-310, en *The Interpretation of Cultures*, Nueva York: Basic Books.
- Giddens, Anthony, 1981, "A Contemporary Critique of Historical Materialism", vol. I, *Power, Property and the State*, Londres: Macmillan.
- Habermas, Jürgen, 1989, "The Public Sphere", pp. 231-236, en *Jürgen Habermas on Society and Politics: A Reader*, Steven Seidman (comp.), Boston: Beacon.
- Hegel, G. W. F. [1807], 1977, *The Phenomenology of Spirit*, traducción de A. V. Miller, análisis del texto y prólogo de J.N. Findley, Oxford: Clarendon Press.
- Held, David, 1987, *Models of Democracy*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Hirschman, Albert O., 1977, *The Passions and the Interests*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Keane, John, 1988a, *Democracy and Civil Society*, Londres: Verso.
- \_\_\_\_\_, ed., 1988b, *Civil Society and the State*, Londres: Verso.
- Lang, Gladys y Kurt Lang, 1983, *The Battle for Public Opinion: The President, the Press, and the Polls During Watergate*, Nueva York: Columbia University Press.
- Lefort, Claude, 1986, *The Political Forms of Modern Society*, Cambridge: MIT Press.
- \_\_\_\_\_, 1988, "The Question of Democracy", pp. 9-20, en *Democracy and Political Theory*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Lerner, Daniel, 1958, *The Passing of Traditional Society*, Glencoe, IL: Free Press.
- Levine, Donald, 1989, "Simmel and Parsons Reconsideration", elaborado para la conferencia "George Simmel e le origini della sociologia moderna", Trento, Italia, 19 a 21 de octubre.
- Lévi-Strauss, Claude, 1963, "Structural Analysis in Linguistics and in Anthropology", *Structural Anthropology* 1.
- Lipset, Seymour Martin, 1960, *Political Man*, Nueva York: Doubleday.
- \_\_\_\_\_, 1963, *The First New Nation*, Nueva York: Basic Books.
- \_\_\_\_\_, Martin Trow y James Coleman, 1956, *Union Democracy*, Glencoe: Free Press.
- Lowe, Theodore, 1937, *The Price of Liberty: A German on Contemporary Britain*, Nueva York: Hogarth Press.
- Luhmann, Niklas, 1982, "Politics as a Political System", pp. 138-165, en *The Differentiation of Society*, Nueva York: Columbia University Press.
- MacIntyre, Alasdair, 1981, *After Virtue*, Notre Dame, IN: Notre Dame University Press.
- Mansbridge, Jane J., 1980, *Beyond Adversary Democracy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Marcuse, Herbert, 1963, *One-Dimensional Man*, Boston: Beacon.
- Marshall, T.H., 1965, *Class, Citizenship, and Social Development*, Nueva York: Free Press.

- Marx, Karl [1848], 1962, "Manifiesto of the Communist Party", pp. 34-65, en *Marx and Engels: Selected Works I*, Moscú: International Press.
- Mayhew, Leon, 1984, *The Public Spirit: On the Origins of Liberal Thought*, Davis: University of California, Library Associates.
- Mead, George Herbert, 1964, "Selections from Mind, Self, and Society", pp. 165-282, en *George Herbert Mead on Social Psychology*, Anselm Strauss (comp.), Chicago: University of Chicago Press.
- Michels, Robert [1911], 1962, *Political Parties*, Nueva York: Free Press.
- Montesquieu, 1977, *The Spirit of Laws*, Berkeley: University of California Press.
- Moore, Barrington, 1966, *The Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston: Beacon.
- Parsons, Talcott, 1951, *The Social System*, Nueva York: Free Press.
- \_\_\_\_\_, 1955, "Family Structure and the Socialization of the Child", pp. 35-132, en *Family, Socialization, and Interaction Process*, Talcott Parsons y Robert F. Bales (comps.), Nueva York: Free Press.
- \_\_\_\_\_, 1963, "Evolutionary Universals in Society", pp. 490-520, en *Sociological Theory and Modern Society*, Nueva York: Free Press.
- \_\_\_\_\_, 1967, "Full Citizenship for the Negro American?", pp. 422-465, en *Sociological Theory and Modern Society*, Nueva York: Free Press.
- \_\_\_\_\_, 1969, "On the Concept of Political Power", pp. 352-404, en *Politics and Social Structure*, Nueva York: Free Press.
- \_\_\_\_\_, 1971, *The System of Modern Societies*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- \_\_\_\_\_ y Neil J. Smelser, 1957, *Economy and Society*, Nueva York: Free Press.
- Piaget, Jean, 1972, *The Principles of Genetic Epistemology*, Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Plato, 1965, *The Republic*, traducción de Francis MacDonald Cornford, Nueva York: Oxford University Press.
- Prager, Jeffrey, 1986, "Building Democracy in Ireland: Political Order and Cultural Integration", en *A Newly Independent Nation*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam, 1985, *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rawls, John, 1971, *A Theory of Justice*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rex, John, 1961, *Key Problems of Sociological Theory*, Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Rieff, Philip, 1959, *Freud: The Mind of the Moralizer*, Nueva York: Viking.
- Rostow, W. W., 1960, *The Stages of Economic Growth*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sahlins, Marshall, 1976, *Culture and Practical Reason*, Chicago: University of Chicago Press.
- Saussure, Ferdinand [1916], 1964, *Course in General Linguistics*, Nueva York: McGraw-Hill.

- Sennett, Richard, 1977, *The Fall of Public Man*, Nueva York: Knopf.
- Shils, Edward, 1975a, "The Integration of Societies", pp. 48-90, en *Center and Periphery: Essays in Macro-Sociology*, Chicago: University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_, 1975b, "Primordial, Personal, Sacred, and Civil Ties", pp. 111-126, en *Center and Periphery*, Chicago: University of Chicago Press.
- Simmel, Georg, 1955, *Conflict and the Web of Group Affiliations*, Nueva York: Free Press.
- Skocpol, Theda, 1979, *States and Social Revolutions*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Smelser, Neil J., 1959, *Social Change in the Industrial Revolution*, Chicago: University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_, 1963, *Theory of Collective Behavior*, Nueva York: Free Press.
- Taylor, Charles, 1986, "Foucault on Freedom and Truth", pp. 69-102, en *Foucault: A Critical Reader*, David Hoy (comp.), Londres: Basil Blackwell.
- Thompson, John B., 1984, "Theories of Ideology and Methods of Discourse Analysis: Towards a Framework for the Analysis of Ideology", pp. 73-147, en *Studies in the Theory of Ideology*, Berkeley: University of California Press.
- Tocqueville, Alex, 1945, *Democracy in America*, vol. 1, Nueva York: Knopf.
- Tumer, Bryan S., 1986, *Citizenship and Capitalism*, Londres: Allen and Unwin.
- Unger, Roberto Mangabeira, 1975, *Knowledge and Politics*, Nueva York: Free Press.
- Walzer, Michael, 1970, *Obligations: Essays on Disobedience, War, and Citizenship*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_, 1983, *Spheres of Justice*, Nueva York: Basic Books.
- \_\_\_\_\_, 1988, *The Company of Critics: Social Criticism and Political Commitment in the Twentieth Century*, Nueva York: Basic Books.
- Weber, Max [1917], 1968, "Parliament and Government in a Reconstructed Germany", pp. 1381-1462, en *Economy and Society*, Berkeley: University of California Press.
- Williams, Robin, 1960, *American Society*, Nueva York: Knopf.
- Wolin, Sheldon, 1960, "Politics and Vision: Continuity and Innovation", en *Western Political Thought*, Boston: Little Brown.

# MODERNIZACIÓN Y MODERNIDAD: LA BÚSQUEDA DE CIUDADANÍA

NORBERT LECHNER

## I

Podemos interpretar la historia de la democracia en América Latina como la búsqueda de comunidad en una sociedad que produce sistemáticamente exclusiones. La exclusión de amplios sectores sociales alimenta la demanda de democracia y cuestiona su consolidación. La cuestión democrática se encuentra, pues, directamente entrelazada con la precariedad del orden. Por eso, independientemente de nuestras preferencias valorativas, el tema de la democracia se percibe hoy como el desafío prioritario para América Latina en la década de los noventa. Para comprender la magnitud de tal desafío, empero, conviene tomar una mínima distancia histórica y recordar nuestro pasado. De este modo podemos visualizar el contexto de nuestra reflexión: el problema de la modernidad en América Latina.<sup>1</sup>

Lo que entendemos por modernidad nace en esa transición secular de un orden *recibido*, instituido a través de la religión como garante externo e indiscutible, a un orden *producido* en que la sociedad ha de crearse a sí misma en tanto comunidad. Con la modernidad tanto la comunidad como la exclusión dejan de ser datos determinados de antemano y se pueden percibir como productos de la acción social. Sin embargo, como todos sabemos, no nos resulta nada fácil asumir la modernidad en tanto autodeterminación. La posibilidad de *producir* implica la responsabili-

<sup>1</sup> La tensión entre modernidad y modernización me ha sido sugerida por la obra de Jürgen Habermas (véase por ejemplo *Der philosophische Diskurs der Moderne*, Suhrkamp, 1985). En José Joaquín Brunner, *El espejo trizado*, Santiago, Flacso, 1988 y en mi libro: *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, Fondo de Cultura Económica, 1990, se ofrece un enfoque político de la modernidad en América Latina.

dad por el producto, o sea la necesidad de *justificar* lo realizado sin poder acudir a una legitimación externa. La obligación de responder al otro es particularmente difícil cuando un asunto no es propiamente decidido sino que aparece como dado por tradición o por necesidad. Entonces suele ser naturalizado y —en tanto fenómeno natural— sustraído a la discusión. La dificultad de un orden secularizado, consiste, pues, en sacar a la luz pública los productos recónditos de nuestras relaciones sociales y, simultáneamente, lograr que éstas sean reconocidas como dignas de confianza y respeto. ¿Es posible discutir el orden sin dejar de creer en él? O bien ¿cómo vestir el orden sin ocultarlo?

Con el desmoronamiento del antiguo orden oligárquico, estructurado jerárquicamente como una comunidad orgánica, la exclusión de obreros y campesinos aparece al desnudo, es decir, es percibida como consecuencia del orden reinante. Desde fines del siglo XIX, en los países de industrialización temprana estalla la “cuestión social” y a comienzos del siglo XX las democracias emergentes (apoyadas en una incipiente legislación social) pretenden precisamente resolver la exclusión a través de la participación política. Este intento de enfocar políticamente la exclusión social fracasa; fracasa porque a la exclusión (como producto social) se responde con una categoría *cuasi* natural de comunidad: la nación. La idea de nación apunta a una unidad preconstituida, no a una comunidad construida. El populismo que ha caracterizado a tantos países latinoamericanos en la primera mitad del siglo y cuya actualidad analizaremos más adelante no es sino el intento de restaurar una comunidad natural cuando los lazos tradicionales se han roto. Algo similar puede decirse de las dictaduras caudillistas de aquella época que buscaban una encarnación plebiscitaria de un orden que no logra constituirse.

Con el avance de las transformaciones socioeconómicas, las certezas de la tradición se abandonan a favor de las expectativas de futuro. No podemos entender el debate latinoamericano actual sobre la democracia sin hacer referencia a la idea de revolución que reinaba en los años sesenta. El enfoque revolucionario critica a la “democracia formal” porque una comunidad que permite la exclusión no puede ser más que ilusoria. En nombre de la comunidad real (democracia sustantiva) se rechaza la exclusión oponiéndole la revolución social. Puesto que la exclusión de una creciente proporción de la población es un efecto del sistema capitalista, ella se resolvería mediante un cambio de sistema. Eliminando la exclusión, la transición al socialismo sería un proceso de emancipación que apunta a una comunidad verdadera. Es decir, una idea restauradora es reemplazada por una noción utópica de comunidad. En ambos casos se

trata de una visión idealizada sin mediaciones políticas con la lucha contra la exclusión social. Ésta deviene por tanto una simple movilización popular que puede generar un sentimiento de comunión, pero difícilmente instituciones. Y sin arraigo institucional, cualquier política, por buenas que sean las intenciones, es arrastrada por el viento.

Las experiencias más importantes son, sin duda, las dictaduras militares que se imponen en los años setenta con el objetivo de fundar un nuevo orden social. Efectivamente realizan una transformación radical de la sociedad imponiendo el mercado como un principio constitutivo de la organización social. Las leyes de mercado son, en adelante, las leyes fundamentales que regulan todas las relaciones sociales. Por primera vez la sociedad en su conjunto es capitalista lo cual marca un hito decisivo. Si en los años sesenta Cuba aparece como un modelo alternativo frente al estancamiento del desarrollo capitalista en la región, en los años ochenta la radical capitalización de Chile deviene el paradigma de la modernización. Hoy en día, el impulso de modernización proviene de la dinámica capitalista, esto es, de la plena inserción del país en el proceso de integración transnacional. La sociedad latinoamericana no puede sino integrarse a los circuitos transnacionales pero, dado el carácter segmentado de las estructuras productivas, financieras y tecnológicas como de los procesos políticos o culturales, la integración transnacional produce una desintegración nacional.<sup>2</sup>

La modernización de la sociedad conlleva su segmentación, dando lugar a nuevas formas de exclusión. Éstas ya no pueden ser reducidas a una matriz única, sea la teoría de clases o el dualismo de sociedad moderna y tradicional. La exclusión se desdibuja como categoría social y aparece como un fenómeno natural. Sobre esta "naturalización" de las desigualdades descansa el neoliberalismo. La pretensión neoliberal de instituir el mercado como único mecanismo regulador de la vida social se apoya precisamente en la premisa de que no existe responsabilidad política por la exclusión. Si no hay otro principio normativo que la moral del mercado y si, por tanto, son legítimas las exclusiones producidas por la dinámica mercantil, entonces efectivamente se puede prescindir de la política. De hecho, la dictadura neoliberal reemplaza los principios del orden político como soberanía popular, derechos humanos, representación por categorías económicas, mercado libre, iniciativa privada, cálculo de factores, etc. En este marco conceptual el problema de la exclusión se diluye

<sup>2</sup> Véase Osvaldo Sunkel, "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina", *El Trimestre Económico* 150, abril-junio de 1971.

en un cálculo de las tasas de desempleo y el discurso militar de la unidad nacional deviene retórico.

Las dictaduras y, en consecuencia el modelo neoliberal, fracasan no tanto por razones económicas como políticas. El drástico aumento de la extrema pobreza y del sector informal se vuelve explosivo-subversivo precisamente porque es vivido como una exclusión con relación a una noción, por cierto difusa, de comunidad. De ahí la tentación de los militares de restituir un sentimiento de comunidad a través de la movilización bélica. La derrota militar de Argentina sólo acelera el despertar cívico que en Brasil o Chile se desarrolla más lentamente. Todas las dictaduras, sin embargo, finalmente deben ceder el paso a la civilidad. El significado que adquiere este término (de uso frecuente en la época) apunta, más que a una oposición a lo militar, a una reivindicación de ciudadanía. En este sentido los procesos de transición en América Latina muestran una gran similitud con los procesos posteriores en Europa Central. En uno y otro caso falta determinar cómo la democracia emergente puede hacerse cargo de la demanda que provocó el desplome de las dictaduras.

## II

En los años ochenta ha tenido lugar una revalorización de la democracia en América Latina tanto en los círculos intelectuales como en la opinión pública. Se trata de un paso muy importante, pero fundamentalmente defensivo; la reivindicación de la democracia expresa ante todo un rechazo a la dictadura y a las dinámicas de polarización que condujeron a ellas. La defensa antiautoritaria y el deseo de no repetir el pasado, contribuye a recuperar la democracia, pero es una base insuficiente para su consolidación. Considerando no sólo la actual situación de Argentina, Brasil y Perú, sino también la de Chile, Colombia o México, la exigencia de una nueva concepción de la democracia resulta ineludible.

Ya no basta reivindicar la democracia en oposición al autoritarismo. Sólo romperemos el ciclo fatal de democracia y dictadura en América Latina si somos capaces de desarrollar una idea de democracia que asuma las tendencias profundas en el horizonte del año 2000. Probablemente esta tarea de imaginación política sea el desafío mayor de la democracia en América Latina.

La idea de comunidad como una unidad preconstituida y reducir la exclusión a un hecho económico y a un enfoque societal que privilegia los cambios socioeconómicos, conducen a un enfoque exclusivamente

instrumental de la política. Repensar la democracia en América Latina implica por encima de todo, un análisis de los nuevos significados de la política en nuestra época. El fin del siglo culmina con la consolidación del capitalismo como sistema mundial; sin embargo, más importante que la red cada vez más densa que forman las estructuras propiamente económicas es la cristalización de la modernización, o sea de la racionalidad técnico-instrumental, como principio universalista de la organización social.

La modernización representa un imperativo en el sentido de que ningún país, y menos uno latinoamericano, pueden optar por modelos de desarrollo alternativos. Estamos obligados a insertarnos en este proceso transnacional no sólo porque enfrentamos normas financieras y pautas tecnológicas ineludibles, sino también porque las expectativas están referidas a tales "estilos de vida" internacionales. Además de obligatoria, la inserción de América Latina es marginal, como lo señala la participación decreciente en el comercio mundial. Las exportaciones latinoamericanas (exceptuando a Brasil) siguen siendo fundamentalmente agrícolas y mineras, o sea productos de dinamismo y valor menor en relación con las manufacturas. Puesto en cifras, esto significa que América Latina tiene que exportar 100 en volumen para recibir 74 en valor, mientras que los países industriales exportan 100 y reciben 124 en valor. El deterioro de la posición comercial está vinculado al retraso tecnológico. El nuevo intercambio desigual en la economía internacional no se realiza entre bienes primarios y productos industrializados, sino entre bienes y servicios con diferentes componentes tecnológicos. Esta tendencia marginaliza las economías latinoamericanas en la medida en que no pueden importar alta tecnología porque no exportan suficientes productos industrializados y no pueden exportar productos industrializados porque su base industrial es obsoleta, debido a la falta de las indispensables importaciones de alta tecnología. La brecha tecnológica, a su vez, dificulta un aumento de la productividad y en consecuencia de la competitividad.<sup>3</sup> Mientras Estados Unidos va conformando una zona de libre comercio con Canadá y México, mientras Europa culmina el mercado común en 1992, mientras Japón encabeza el auge del sudeste asiático, América Latina queda al margen de este reordenamiento. Arrastrada por las dinámicas externas, la sociedad latinoamericana no logra determinar su futuro.

El proceso de integración transnacional y el consiguiente reagrupa-

<sup>3</sup> Véase Manuel Castells y Roberto Laserna, "La nueva dependencia, cambio tecnológico y reestructuración socioeconómica en Latinoamérica", en *David & Goliath* 55, Buenos Aires, julio de 1989.

miento del mundo imponen a las sociedades latinoamericanas un drástico ajuste estructural. Provocado inicialmente por el pago de la creciente deuda externa, el ajuste estructural es, hoy en día, una condición del desarrollo económico. Está fuera de duda la necesidad de realizar una profunda transformación de la estructura productiva para mejorar e incrementar las exportaciones industriales y así lograr una inserción más activa en las áreas dinámicas y el comercio mundial. Sin embargo, la reforma estructural tiene un precio alto. Los países que avanzaron en dicho ajuste lo impusieron autoritariamente con un enorme costo social para la población; pero también aquellos países que por razones políticas lo postergaron, ven decaer estrepitosamente su situación anterior. Nos encontramos entre la espada y la pared. Seguramente la propuesta de la CEPAL, "Transformación productiva con equidad",<sup>4</sup> representa la aspiración de todos. Empero puede suceder que preguntemos si son compatibles ambos términos. Por cierto, la modernización puede efectuarse mediante diversas estrategias. No obstante, el advenimiento de una "sociedad de dos pisos" en el norte, hace temer que la modernización conlleva un nuevo tipo de "exclusión estructural".

La heterogeneidad estructural de América Latina ya no consiste en la coexistencia de diferentes formaciones socioeconómicas, sino en una fragmentación inducida por la plena vigencia del capitalismo y, en particular, en su globalización. La modernización da lugar a una segmentación diferente a la atomización individualista, la discriminación de las "clases peligrosas" o la marginalidad de sectores "tradicionales" de antaño. Es una disgregación de nuevo tipo en que un tercio de la población es expulsada por superflua, tan superflua que ni siquiera existe una categoría social que la denomine. "Extrema pobreza" o "sector informal" son términos insatisfactorios para dar cuenta de la globalidad y la complejidad del fenómeno. No es posible limitar el problema a la estructura económica (ingresos, empleo). Lo que está en juego es la representación que se hace la sociedad de sí misma, su identidad colectiva. Planteada así la cuestión del orden, la evolución de la sociedad latinoamericana nos lleva a una pregunta de fondo: ¿son compatibles modernización y modernidad?

¿Es posible asumir la reivindicación de la modernidad, fundando el orden social en una normatividad autodeterminada, y simultáneamente responder al imperativo de la modernización? Éste pareciera ser el dilema de la democracia en América Latina. Por una parte debe legitimar el

<sup>4</sup> CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago, 1990.

orden mediante una integración normativa cuando, por la otra, la eficiencia económica exige medidas que impulsan la desintegración social.

### III

En las élites latinoamericanas existe un fuerte y antiguo miedo a las reivindicaciones populares. En una reciente encuesta efectuada a la élite de Brasil, dos tercios de los entrevistados expresaron temor a explosiones de violencia social.<sup>5</sup> Esta apreciación refleja no sólo una indignación moral y una conciencia de las desigualdades sociales, sino, además, sentimientos de amenaza. De hecho, las demandas populares se encuentran reprimidas hace años y, efectivamente, nuestras capitales conocen regularmente estallidos violentos. Sin embargo, considerando la situación social de una proporción importante de la población, predomina la moderación; las reivindicaciones mediatas son prudentes y no existen expectativas altas de cambio rápido. Al observador extranjero probablemente le sorprenda más este fenómeno que el temor de las élites. ¿A qué se debe esta aceptación social de la exclusión?

Una razón importante para que la exclusión social sea aceptada o, mejor dicho, soportada pareciera radicar en la valoración positiva de la modernización. La gente ve la modernización no sólo como una necesidad impuesta sino como un objetivo deseable, asociado a nociones de progreso y bienestar. La actitud favorable a la modernización que hoy reina en toda la región conlleva una justificación de la marginación social en la medida en que ésta se perciba como transitoria. Ello implica, en primer lugar, que la exclusión social no sea institucionalizada como una suerte de *apartheid*. La realidad social de la exclusión no puede tener existencia legal. Además, no debe visualizarse una responsabilidad social que atribuya a determinado grupo o clase la culpabilidad de este hecho. Finalmente, debe existir la promesa de que los sacrificios presentes serán recompensados en el futuro. Esto es, debe predominar una fuerte expectativa en un mañana mejor.

El régimen autoritario y neoliberal en Chile es un buen ejemplo de tal legitimación práctica de la exclusión social. En realidad, logra transformar las leyes del mercado en fuerzas de la naturaleza que, ni buenas ni malas, están exentas de responsabilidad y, simultáneamente, logra crista-

<sup>5</sup> Bolívar Lamounier y Amaury de Souza, *As elites brasileiras e a modernização do setor público*, IDESP, 1990, citado por la revista *Veja*, 27 de junio de 1990.

lizar en ellas las expectativas de armonía y equilibrio (mercado perfecto); es decir, los sacrificios y, por ende, la exclusión son justificados como males transitorios en camino hacia un mundo mejor. A pesar de sus arbitrariedades, el libre desarrollo del mercado conduciría finalmente a una integración plena de todos. Esta expectativa merece ser destacada pues señala el contexto cultural de la modernización. También la estrategia neoliberal remite finalmente a una idea de comunidad; vale decir, que tampoco la racionalidad instrumental del mercado puede prescindir de un principio normativo. Esto es especialmente notorio en el momento en que fracasa esa referencia a una integración plena. Ejemplo de ello es Chile, que cuando la "crisis de la deuda" de 1982 hace pedazos no solamente el *boom*, sino, y por encima de todo, la imagen del mercado como motor de integración, se derrumban las expectativas de bienestar individual, pero no sólo ellas. La desilusión acerca de las posibilidades personales afecta el marco general dentro del cual se definen y valoran las expectativas individuales. Para evitar malos entendidos: la crisis económica no destruye el mercado por cierto, pero sí el discurso neoliberal. La pretensión de fundar la integración social exclusivamente en el mercado pierde credibilidad. En cuanto se desvanece el horizonte de una comunidad integrada, queda al desnudo la situación de desarraigo y desamparo y cualquier sacrificio pierde sentido. Las tendencias de fragmentación y exclusión se hacen insoportables. Resurge entonces la búsqueda de un mecanismo alternativo de cohesión social. La quiebra económica señala el fracaso de una "integración vía mercado" y actualiza la democracia en tanto integración *política* de la vida social. Es la experiencia de desintegración social la que determina la reivindicación de la democracia otorgándole su significado concreto. En este sentido, la revaloración de la democracia en América Latina significa primordialmente el anhelo de una comunidad restituida.

El análisis anterior hace pensar que la demanda de democracia en los años ochenta expresa fundamentalmente una *demandas de comunidad*. Parece anacrónico volver sobre esta noción tradicional, pero ella tiene en América Latina una intensidad particular. Llama la atención en la cultura política de nuestros países la permanente oscilación entre una encarnizada lucha a muerte entre el bien y el mal y una apología del consenso. En la medida en que el conflicto social es vivido como un enfrentamiento entre el bien y el mal, no hay compromiso posible y sólo la exterminación del hereje permite restablecer el buen orden. El miedo a la guerra civil provoca, por otra parte, la exaltación del consenso. Por consenso no se entiende un acuerdo entre intereses particulares, sino la fusión social: el

deseo sublime de disolverse en el todo. Su figura emblemática es la nación, unidad a la vez natural (dado que la pertenencia está asegurada de antemano) y abstracta (pues prescinde de diferencias particulares). Esta idea de comunidad nacional impide tanto la representación de intereses particulares como la confrontación de alternativas. En suma, no permite concebir creativamente el conflicto y por supuesto, esto condiciona nuestra imagen de la democracia.

Aun cuando en nuestros días, el avance de la secularización le ha quitado su carácter demoníaco a los conflictos, también ha debilitado los valores consagrados de la religión y de la nación que aseguraban la unidad simbólica de la vida social. ¿Cómo defendemos lo colectivo frente a los procesos de atomización y diferenciación social que conlleva el desarrollo capitalista?

Como consecuencia del mismo proceso de modernización, guarda actualidad la demanda de comunidad, si bien en expresiones más inasibles. Está surgiendo una nueva sensibilidad que imprime a las reivindicaciones sociales un nuevo sello y altera las formas clásicas de conflicto y negociación de intereses. Siguen prevaleciendo las demandas duras por cierto; sobre todo demandas de tipo económico (empleo, ingreso), demandas sociales (salud, educación, vivienda) y crecientemente demandas de orden público (droga, criminalidad). Sospecho que detrás de tales intereses manifiestos existe mucha demanda sumergida, difícil de formular a falta de objetivo preciso y de quien la pueda satisfacer. Ello no debe sorprendernos. El mismo proceso de modernización que disuelve los antiguos lazos de pertenencia y familiaridad, recrea demandas de sentido y de identidad colectiva. Mas éstas ya no se dejan expresar en términos de finalidad histórica o interés de clase ni se reconocen en el discurso individualista-utilitarista del neoliberalismo. También en el campo de la subjetividad nos encontramos en un periodo de transición en que lo viejo y lo nuevo conviven confusamente.

Lo que denominamos demanda de comunidad se nutre de deseos y temores que nos remiten a las necesidades de sociabilidad y seguridad, de arraigo social y pertenencia colectiva, en suma, a un sentimiento de certidumbre compartida. Dicho en términos generales, la demanda de comunidad pareciera cristalizar una búsqueda de sentimientos compartidos. Podemos hablar de una "solidaridad posmoderna" en el sentido crítico de que se trata más de una comunidad de sentimientos que de intereses.

Si mi intuición es correcta, nos encontramos ante un cuadro problemático. La mayoría de la ciudadanía en nuestros países prefiere la democracia a cualquier otro régimen. En concreto, esta preferencia por la de-

mocracia pareciera estar motivada por un anhelo comunitario: la democracia es identificada con comunidad. Cabe entonces preguntarse, si el arraigo afectivo de la democracia puede ser acogido y expresado por la institucionalidad democrática. Quiero decir: ¿pueden las instituciones y los procedimientos democráticos, necesariamente formales, dar cuenta del sentimiento de comunidad como su base subjetiva de legitimidad?

La relación entre institucionalidad y cultura política es compleja. No obstante, se vislumbra difícil hacer compatible la democracia representativa con una idea fuerte de consenso.<sup>6</sup> Ésta privilegia una visión monista de la sociedad, inhibiendo una representación de los intereses particulares. Incluso la identificación partidista queda sometida al influjo de la idea de comunidad y, por tanto, suele afirmar su propia identidad negando y excluyendo al otro. La preferencia por la homogeneidad desanima pensar en términos de alternativas competitivas y, en consecuencia, impide crear un sistema fuerte de partidos.

La democracia representativa supone una distancia entre ámbito social y esfera política. La acción política no es autónoma, pero tampoco simple reflejo de los procesos sociales. Entre ambos existe una especie de complementariedad. Ésta permite, según vimos, que la política procure un tipo de integración social que ni el mercado ni la administración burocrática pueden ofrecer. En efecto, la especificidad de la política consiste en normar la vida colectiva, o sea en determinar la vida en sociedad de acuerdo con una racionalidad normativa y no solamente instrumental. La racionalidad técnico-instrumental genera procesos de integración que son necesarios pero insuficientes, particularmente en América Latina. Aquí, la gravedad de la exclusión social destaca los límites del mercado y de la regulación administrativa. Se requiere de una integración compensatoria. Debilitada la identidad religiosa y nacional, la demanda de comunidad es una reivindicación legítima frente a la democracia. Sin embargo, también puede generar una "sobrecarga" de demandas, imputando a la democracia tareas que ésta no puede cumplir. Éste es el caso cuando se exige de la democracia la satisfacción de todos los deseos de arraigo, pertenencia e identidad colectivos. El límite entre lo que podemos esperar de la democracia y lo que no le podemos pedir es necesariamente tenue y variante. Aun cuando tal indeterminación hace la dinámica del ré-

<sup>6</sup> A raíz del debate en el seminario, deseo recalcar que no defiendo ni una teoría consensualista de la democracia ni una teoría contractualista. Intento dar cuenta de un fenómeno social que gravita en varios países de la región y que, a falta de una noción más adecuada, he denominado "demanda de comunidad". Pues bien, hacerse cargo del problema no significa postular el retorno a una "comunidad", por cierto, irrecuperable.

gimen democrático, también es origen de problemas.<sup>7</sup>

La situación en nuestros países es tanto más problemática por cuanto la modernización exacerba la demanda de comunidad. Ello explica los recientes brotes de populismo que acompañan la aplicación de políticas de ajuste en nuestras democracias. El populismo es una reacción agresiva contra el festín de riquezas y privilegios provocado por la liberalización salvaje del mercado. Sin embargo, más que una reivindicación redistributiva, me parece expresar una defensa de lo colectivo; la defensa nostálgica de una comunidad que dejó de existir irremediamente. Pueden subsistir algunas tradiciones, pero han cambiado las estructuras socioeconómicas y, en lo fundamental, también el clima cultural. La sociedad se ha transformado y, en la medida en que no existe un sistema de partidos capaz de ofrecer claves interpretativas para reconocer la nueva trama social, surge el populismo como un sustituto de la *polis*.

Por otra parte, esta misma búsqueda de orientación y protección genera una situación de carisma: desconcertada y desamparada, la gente se adhiere con fe y devoción a un liderazgo que irradia seguridad y confianza. La adhesión no se apoya tanto en los atributos personales del líder, sino en la necesidad social de afirmar, por intermedio de una autoridad, la fe en sí misma y, por ende, afianzar una identidad colectiva amenazada. En nuestro régimen presidencialista este "carisma situacional" suele ser asumido por el presidente de la República en tanto encarnación casi metafísica de la unidad. Precisamente los elementos plebiscitarios del presidencialismo, tan nefastos en su dinámica imprevisible, facilitan empero encauzar el populismo dentro del marco jurídico constitucional, evitando estallidos antisistémicos. Sin embargo, esto no basta para consolidar la democracia. Siendo el populismo un sustituto de comunidad, no desaparecerá mientras no se desarrollen nuevas formas de integración social e identidad colectiva.

La modernización excluyente de América Latina provoca no sólo un resurgimiento del populismo; también genera movimientos fundamentalistas como Sendero Luminoso en Perú. Se trata de un caso extremo, sin duda, pero que revela nítidamente la "dialéctica de la modernización". El fundamentalismo es un movimiento de involución y de huida frente a un proceso que arrasa con todas las estructuras y tradiciones, liberando a los individuos de sus ataduras familiares y que, por otra parte, no ofrece una integración normativa-institucional. Donde el complemento político fra-

<sup>7</sup> Véase la sugerente obra de Charles Maier (comp.), *Changing Boundaries of the Political*, Cambridge University Press, 1987.

casa, y deja a la vida social entregada exclusivamente a la racionalidad instrumental, las exigencias modernas de autonomía individual y apertura a la diversidad devienen insostenibles. Abandonada a su lógica interna, la modernización socava sus propias premisas y favorece una regresión a certezas absolutas e identidades cerradas. En busca de un amparo consolador, el fundamentalismo no es sino el reverso de la modernización; el producto de una modernización sin modernidad.

En conclusión, vemos dos tendencias en la región: por un lado, un autoritarismo modernizador, cuyo modelo emblemático sigue siendo el régimen militar chileno, y por otro, un populismo como sustituto de comunidad. En este contexto nos toca pensar el desarrollo y el afianzamiento de la democracia en tanto ejercicio de la modernidad.

#### IV

América Latina sufre un retraso de la modernización, pero sobre todo un déficit de modernidad. Es ineludible avanzar en el ajuste de las estructuras económicas, incrementar la producción con flexibilidad y capacidad innovadora con el fin de lograr una inserción competitiva en la economía mundial. Mas esta transformación sería en vano y sólo aumentaría la fragmentación de nuestras sociedades si no logramos, simultáneamente, mejorar la disposición de la gente sobre las condiciones sociales de vida. Junto con reformar los procesos productivos, es indispensable reformar nuestra concepción del orden social. Éste es nuestro déficit de modernidad: una normatividad inadecuada en relación con el desarrollo técnico (en su sentido lato).

La insuficiencia de nuestra modernidad es difícil de objetivar en carencias específicas. Algo nos dice, sin embargo, la demanda de "comunidad". Ella no sólo genera regresiones fundamentalistas. Aquí me interesa resaltar otra expresión: la relevancia atribuida a la "civilidad" en el movimiento antiautoritario.<sup>8</sup> La noción tiene, por supuesto múltiples significados. Por un lado, se vincula a los derechos humanos y en este sentido reivindica fundamentalmente "el derecho a tener derechos". Ésta es, como ya señalara Hannah Arendt, la idea básica en que se funda toda comuni-

<sup>8</sup> Una vez más, parece estimulante contrastar los procesos de democratización en América Latina con los de Europa Central; véanse, además de los análisis de A. Przeworski, las notas de Timothy Garton Ash, "Europa Oriental —el año de la verdad", *Debats* 31, Valencia, marzo de 1990.

dad. Al reivindicar la civilidad frente a la dictadura, la gente no sólo exige el imperio de la ley, al Estado de Derecho, sino también la ciudadanía, la comunidad de ciudadanos. Me parece que éste es el significado fuerte de civilidad.

Por otro lado, la reivindicación de civilidad remite a lo público en un sentido específico. La dictadura neoliberal limita el ámbito público al mercado. Lo público empero no es sólo el intercambio, sino fundamentalmente el reconocimiento recíproco. Solamente saliendo del retraimiento a la luz pública, el individuo puede ser reconocido como tal. La noción de civilidad reivindica pues la individualidad, pero no como sujeto aislado, sino como parte de un colectivo. El espacio público es ante todo el espacio común; la idea de comunidad es la premisa para el reconocimiento recíproco del otro, un *alter ego*. Reaparece así la idea de ciudadanía.

No es el caso profundizar los significados que se expresan en la noción de civilidad. Basta constatar la búsqueda de ciudadanía. Ello nos indica el sentido ambiguo de la demanda de comunidad que puede representar a la vez una autoafirmación de ciudadanía y una regresión a identidades cerradas.

En resumidas cuentas, presumo que el proceso de modernización genera una demanda de comunidad. A mi entender, éste parece ser el rasgo sobresaliente de nuestra cultura política, que no es *en sí* favorable o desfavorable a la democracia; depende de cómo las instituciones de la democracia acojan y encaucen la demanda de comunidad.



# CAUSAS FUNDAMENTALES Y CONDICIONES PRECIPITANTES DE LOS CAMBIOS POLÍTICOS DE EUROPA ORIENTAL

ADAM PRZEWORSKI

Dado que sólo dispongo de veinte minutos para hablar de lo que quizá son los acontecimientos más importantes de nuestra vida, expondré mis observaciones como puntos breves, numerados.

1. El "Otoño del pueblo", de 1989, fue un fracaso desconsolador de las ciencias políticas. Hago esta observación no como acusación, sino para prevenir los análisis superficiales y simplistas. Toda explicación retrospectiva de la caída del comunismo debe abarcar no sólo los acontecimientos históricos sino identificar las suposiciones teóricas que nos impidieron preverlos. Si hoy somos tan sabios, ¿por qué no lo fuimos antes también?

Recientemente aprendí, a raíz del fallecimiento prematuro de un apreciado colega, que la mayoría de los pacientes de cáncer desahuciados termina muriendo de neumonía. Y las ciencias sociales no son muy aptas para separar causas fundamentales de condiciones precipitantes: díganlo si no los cincuenta años de controversias sobre la caída de Weimar. Pues la respuesta a la pregunta de por qué cayó el comunismo no es la misma que la respuesta a por qué se derrumbó en el otoño de 1989. Es más fácil explicar por qué tenía que caer, que por qué cayó el comunismo.

2. La teoría del "totalitarismo" no pudo responder ninguna de las preguntas: no pudo diagnosticar el cáncer y, consecuentemente, tampoco la vulnerabilidad a la neumonía. El modelo "totalitario" era más ideológico que las sociedades a las que describía como tales. Este modelo negaba la posibilidad de conflicto dentro de las sociedades comunistas porque las veía basadas en el dogma y la represión. Sin embargo, desde

finis de la década de 1950, la ideología ya no era, para usar la frase de Gramsci, el "cemento" que le daba cohesión a estas sociedades. Como yo era socialista, no nacionalista, recuerdo que me alarmó la consigna dominante del Día del trabajo de 1964 en Polonia: "El socialismo garantiza nuestras fronteras". El socialismo, el proyecto de un futuro nuevo, ya no era el fin: se había convertido en un instrumento de los valores tradicionales. Y por los años setenta la represión había amainado: a medida que el liderazgo comunista se aburguesaba, se volvía incapaz de mostrar la autodisciplina necesaria para aplastar la disidencia. Los burócratas del partido ya no eran capaces de pasarse las noches en reuniones, de usar los uniformes de la clase trabajadora, de marchar y gritar consignas, de abstenerse del consumo conspicuo. Lo que se había desarrollado era el "comunismo de gulash", el "kadarismo", el "brezhnevismo": pacto social implícito en que las élites ofrecían la esperanza del bienestar material a cambio del silencio. Y la premisa tácita de este pacto era que el socialismo ya no era un modelo de futuro nuevo sino de cualquier otra cosa menos del desarrollo. Ya Khrushchev había definido como meta de la Unión Soviética alcanzar a la Gran Bretaña. En los años setenta, Europa Occidental se había vuelto la envidiable norma de comparación y estas comparaciones se volvían cada vez más humillantes.

Como lo mostraron los estudios polaco y húngaro, el resultado fue una sociedad sumamente materialista, atomizada y cínica. Una sociedad en que la gente pronunciaba fórmulas en las que no creía y que no esperaba que nadie más creyera. El habla se volvió ritual. Me obsesiona un chiste soviético: un hombre distribuye volantes en la Plaza Roja. Un policía lo detiene y se los confisca, sólo para descubrir que están en blanco. "¿Qué estás repartiendo? ¡Aquí no hay nada escrito!", exclama el asombrado guardián del orden. Y el hombre le responde: "¿Para qué escribir? Todo el mundo sabe..."

Las palabras se volvieron peligrosas, tanto así que los cinco ejércitos que invadieron Checoslovaquia en 1968 citaron como una de las razones de la operación "Dos mil palabras", folleto de Ludvik Vaculik. Y lo más subversivo eran los propios ideales en que se fundaba este orden social: la racionalidad, la igualdad, aun "la clase trabajadora". Ya en la década de 1960, los estudios polacos mostraron que los estudiantes de ingeniería eran los más radicales críticos de la economía socialista: eran los únicos imbuidos del valor de la racionalidad. Los disidentes polacos, a mediados de la década de 1970, adoptaron una estrategia simple para subvertir el sistema político: decidieron utilizar los derechos proclamados en la Constitución comunista. Y la amenaza decisiva a este sistema partió de

aquéllos a nombre de los cuales se proclamaba la legitimidad: los miembros de la clase trabajadora. La ideología se volvió amenaza contra el orden social al que estaba incorporada.

He ahí por qué el clamor por la "verdad" cobró por lo menos la misma importancia en hacer estallar hacia dentro este sistema, que el clamor por pan, por qué la historia se convirtió en obsesión cuando el régimen comenzó a desmoronarse; por qué uno de los opositores principales al régimen comunista de la Unión Soviética fue el Director del Archivo Nacional; por qué los exámenes de historia nacional en las secundarias fueron suspendidos durante dos años en la Unión Soviética y por qué los escritores y los intelectuales se convirtieron en los dirigentes de los regímenes poscomunistas.

3. Pero aquellos de nosotros que no vimos razones para distinguir entre "autoritarismo" y "totalitarismo", los que encontramos en las transiciones a la democracia de España, Grecia, Argentina, Brasil o las Filipinas el modelo ya hecho para Hungría, Polonia o la Unión Soviética, estamos observando los síntomas de la neumonía pero no diagnosticamos el cáncer. Supimos analizar la dinámica de los conflictos una vez que estallaron en llamas pero no las condiciones que los produjeron. Tampoco entendimos lo endeble que se había vuelto el sistema comunista.

Recuerdo que paseaba por el parque Lazienki de Varsovia en junio de 1988 con un amigo polaco. Planeábamos tímidamente un calendario de democratización en diez años. Teníamos en mente un modelo latinoamericano. Pensábamos en función de "duros", "reformistas", "moderados" y "radicales". Discutíamos las estrategias de negociación y de soluciones institucionales posibles. Sabíamos además que, acordado un calendario, sería acelerado; que, aceptada una posibilidad de transición pacífica, no habría razón para posponerla. No previmos, sin embargo, que el sistema sencillamente se derrumbaría.

4. El primer caso de desplome de un sistema comunista no data de 1989 sino del 13 de diciembre de 1981. El *coup d'état* del general Jaruzelski fue la prueba de que los partidos comunistas ya no podían gobernar con aquiescencia pasiva; que de ahí en adelante el poder debería basarse en la fuerza. Cuando cayó la estrategia de los años setenta, cuando empezaron a hacerse oír los intelectuales y los obreros a tomar el control de sus fábricas, los burócratas del partido fueron incapaces de conservar su autoridad. Para seguir disfrutando privilegios, tendrían que abdicar del poder político a las fuerzas organizadas de la represión.

En Polonia el golpe fue dirigido en contra del Partido comunista y también en contra de la sociedad. En realidad, varios miembros del Buró Político del PUWP, el poder supremo del país, no fueron informados sobre el inminente ajuste de cuentas. Los periódicos del partido fueron sometidos a la censura del ejército. Los generales y coroneles fueron puestos al mando del partido mismo así como de todas las instituciones civiles importantes. Comisarios militares remplazaron a los funcionarios del partido en las fábricas. Se transfirió el poder sobre la policía secreta del partido al ejército. Los militares veían con desdén al Partido. El gobierno comunista terminó militarizado porque sólo así podría sobrevivir a la revuelta de la sociedad. No es extraño que la pauta de la liberación del gobierno autoritario de Polonia haya sido equiparable a la de Brasil o Chile.

5. El "Otoño del pueblo" constituye un suceso, quizá uno y medio. Triunfó la "teoría del dominó" de Henry Kissinger. Sólo erró en cuanto a la dirección en que cayeron las fichas. Lo ocurrido en Rumania fue causado por lo acontecido en Checoslovaquia que a su vez resultó del derrumbe de Alemania Oriental, que estimuló a masas de personas a llenar las calles de este país después de los cambios políticos de Hungría; lo que les mostró a los húngaros una salida fue el éxito de las negociaciones en Polonia.

La rebelión declarada comenzó en Polonia en 1976 y estalló en llamas en 1980. De ahí en adelante fue sólo el temor de la fuerza física, externa e interna, lo que conservó al sistema. Aun esta fuerza resultó ser insuficiente cuando los obreros polacos se fueron a la huelga de nuevo en el verano de 1988, y fue mérito del general Jaruzelski haberlo entendido. La decisión de negociar con la oposición fue impuesta al Partido polaco por los militares: sólo cuando en febrero de 1989 tres generales abandonaron la reunión del Comité Central, el partido de los burócratas entendió que sus días habían pasado. El Partido húngaro se escindió desde la cima, sin la misma presión de abajo y sin que las fuerzas armadas lo obligaran. El éxito de las negociaciones polacas en la primavera de 1989 mostró a los húngaros un camino hacia la transferencia pacífica del poder. En esa época, los burócratas del partido en ambos países empezaron a darse cuenta de que si no podían retener el poder político quizá pudieran "convertirlo", para usar la feliz frase de Elemer Hankiss, en poder económico antes de que fuera demasiado tarde.

La chispa que inició la subsiguiente cadena de acontecimientos fue la decisión, en Hungría, de dejar que los refugiados germano-orientales pasaran a Alemania Occidental. Habiendo aprendido que el camino esta-

ba abierto desde Budapest, los alemanes orientales hicieron la prueba con Praga. En ese momento, la cúpula del poder de Alemania Oriental cometió un error fatal: acordaron que los refugiados se fueran al oeste pero decidieron "humillarlos". Los hicieron viajar en tren por Alemania Oriental para ser expuestos al escarnio ante manifestaciones organizadas. Pero en lugar de condenar a los refugiados, las masas congregadas se manifestaron contra el régimen, como más tarde harían también en Bulgaria y Rumania. El resto es historia. Una vez que cientos de miles de personas inundaron las calles de Leipzig, Dresden y Berlín, y una vez que cayó el muro, fue irresistible la presión sobre Checoslovaquia y todo lo que los comunistas búlgaros consiguieron hacer fue limitar el daño.

6. La revolución de Gorbachev en la Unión Soviética desempeñó obviamente un papel decisivo en el curso que tomaron los sucesos de Europa Oriental: fue el acontecimiento precipitante, la neumonía. Pero esta perogrullada puede confundirnos fácilmente.

La amenaza de intervención soviética, grabada en las memorias de la Hungría de 1956 y la Checoslovaquia de 1968, fue el impedimento a los procesos internos de Europa Oriental. Pero no fue más que eso: el impedimento, el dique contra las aguas rebosantes. Cuando se resquebrajó el dique, las aguas contenidas arrastraron sus restos. El cambio ocurrido dentro de la Unión Soviética no impulsó las transformaciones de Hungría y Polonia; sólo removió el factor determinante que las había estado bloqueando. La restricción fue externa; el ímpetu, interno. Por eso el "factor soviético" no invalida la aplicación de los modelos latinoamericanos en Europa Oriental.

La revolución de Gorbachev no fue un capricho de la Historia. La Unión Soviética no estaba exenta (en retrospectiva esto resulta obvio) de las mismas presiones que provocaron la caída del sistema en Europa del Este. Incapaz de silenciar las voces disidentes, inepta para satisfacer a su propio pueblo, indolente ante la competencia tecnológica internacional: ¿no era ésta la Unión Soviética de 1984? Y, si hubiéramos hecho esta lista, ¿no habríamos llegado a la conclusión de que un sistema así no podía durar?

¿Pudo la Unión Soviética haber invadido Polonia en 1981? ¿Pudo haber mantenido su imperio? ¿Y cuál habría sido el costo en paz interna y prosperidad? Desde mi punto de vista, los cambios que se dieron en la Unión Soviética, entre ellos el de la postura estratégica soviética respecto de la Europa Oriental, fueron en gran parte endógenos, es decir, provocados por los sucesos de Europa Oriental, por los crecientes costos político y económico de sostener el imperio.

7. Todos nosotros, no sólo los marxistas, nos habíamos acostumbrado a creer que el cambio político de esta magnitud sólo podía ser violento. Aun así, salvo Rumania, y las llamaradas nacionalistas de la Unión Soviética y Yugoslavia, ni una sola persona resultó muerta en esta revolución. ¿Por qué?

Las razones de que el sistema se derrumbara con tanta rapidez y tan poco ruido tienen que buscarse tanto en el dominio de la ideología como en las relaciones de fuerza física. Para mí, el aspecto más sorprendente del derrumbe sigue siendo que los burócratas del partido no tuvieron nada que decir para defender su poder. Sencillamente se quedaron mudos: no hablaron ni del socialismo, ni del progreso, ni del futuro, ni de la prosperidad, ni de la racionalidad, ni de la igualdad, ni de la clase obrera. Sólo calcularon a cuántos miles de personas podrían golpear si perseveraban, cuántos puestos ministeriales tendrían que ceder si entraban en negociaciones, cuántos trabajos podrían conservar si se rendían. Lo más que pudieron hacer fueron declaraciones de compromiso patriótico, pero sus credenciales eran dudosas. Y aun ahora, cuando los partidos comunistas rebautizados o transformados declaran su devoción al "socialismo democrático", todavía no quieren decir lo que dicen: el Programa fundador del Partido Democrático Social Polaco empieza con la declaración de que Polonia es el valor supremo al que se adhiere el Partido; afirma su compromiso con la democracia política, y expresa la preferencia por "cualquier forma de propiedad que sea más eficiente desde el punto de vista económico". Estas declaraciones pueden servirle al partido para encontrar un lugar en el nuevo sistema, pero éstos no son los valores con los que pudo haber defendido el antiguo. En 1989, los burócratas del partido no creen en su discurso: están mudos y pronto estarán sordos.

Desprovistos de argumentos, todo lo que podían esperar en su defensa eran los cañones. Pero en ningún país el ejército, distinto de las fuerzas policíacas, acudió al rescate. En Polonia, las fuerzas armadas guiaron las reformas. En todos los demás países, Rumania incluida, rehusaron reprimir a la gente. Tengo una idea, por cierto bastante cínica, de la razón de esta postura, aunque admito que acaso las motivaciones patrióticas también tuvieron algo que ver. Educado por la experiencia latinoamericana, encuentro agorera la frase canónica pronunciada por los generales de toda la Europa del Este. Cuando los militares proclaman que "El ejército no está para defender a ningún partido político sino a la nación", los veo apresurándose a aprovechar la oportunidad de liberarse del control civil para establecerse como los árbitros del destino nacional. Sin embargo, esté o no esté yo en lo correcto, fue un hecho que los burócratas del parti-

do no controlaban los cañones. No puedo resistirme a la tentación de contar un chiste polaco que engloba la historia íntegra: Sale un anciano a comprar carne. Se une a la larga cola de personas que esperan la llegada de la carne. Pero la entrega no llega. La gente se impacienta. Un hombre empieza a lanzar insultos: contra el líder, contra el partido, contra el sistema. Otro hombre se le acerca y le dice, apuntándole con el dedo a la cabeza: "Tu sabes, camarada, que si hubieras dicho esto en los antiguos días, sólo te hubiéramos hecho 'pum' y todo habría terminado". El anciano regresa a casa con las manos vacías y su esposa le pregunta: "¿Qué, ya no tienen carne?" "Peor que eso —responde el hombre— ya no tienen balas".

8. ¿Qué fue lo que se derrumbó en Europa del Este? El "comunismo" es una contestación neutral, ya que se trata de una etiqueta que ya no tiene partidarios. ¿Pero no fue el "socialismo"? Muchos de entre nosotros, que creemos que no puede haber socialismo sin democracia, sostenemos que el sistema que falló en Europa Oriental probablemente fue el "estalinismo", el "estatismo", la "burocracia" o el "comunismo" pero no el "socialismo". Me temo, con todo, que la lección histórica es más radical, que lo que murió en Europa del Este fue la idea misma de administrar racionalmente las cosas para satisfacer las necesidades humanas; la factibilidad de poner en práctica la propiedad pública de los recursos productivos mediante una dirección centralizada, el proyecto mismo de basar una sociedad en la cooperación desinteresada, y la posibilidad de desasociar las contribuciones sociales de las recompensas individuales. Si las únicas ideas sobre un orden social nuevo se originan hoy en la Derecha, es porque el proyecto socialista, ese proyecto ideado en Europa Occidental entre 1848 y 1891 y que desde entonces había animado los movimientos sociales de todo el mundo, falló, tanto en el Este como en el Oeste. Ciertamente, los valores de la democracia política y de la justicia social continuarán guiando a los socialdemócratas como yo, pero la democracia social es un programa para mitigar los efectos de la propiedad privada y la distribución de mercado, no otro proyecto de sociedad.

9. En este momento varios países de Europa Oriental, presididos de nuevo por Polonia, han emprendido o están a punto de emprender el mayor experimento de la historia desde la forzada industrialización estalinista de 1929. Aunque la disposición de ánimo que prevalece se ajusta a la máxima de Adenauer, de *keine experimente* (sin experimentos), las transformaciones económicas vislumbradas en estos países reflejan, irónicamente, el proyecto comunista. Ponen en ejecución un an-

teproyecto intelectual, un anteproyecto elaborado dentro de las paredes de la academia norteamericana y modelado por las instituciones financieras internacionales. Son radicales: quieren poner patas arriba todas las relaciones sociales existentes, y ofrecen la panacea: la varita mágica que, con sólo agitarla, curará todos los males. Sustitúyase la “nacionalización de los medios de producción” por la “propiedad privada” y la “planificación” por el “mercado” y ya puede usted dejar intacta la estructura de la ideología. ¿Es quizá que las revoluciones son conformadas por el propio sistema contra el que van dirigidas?

10. ¿Qué consecuencias tiene todo esto para el futuro de Europa Oriental? Como yo lo veo, las sociedades de Europa Oriental tienen tres caminos por delante: el suyo propio, el de Europa del Sur o el de América Latina y el de otros países del sur capitalista. Sobre esto versarán las futuras discusiones sobre Europa del Este: ¿cuál de estos tres caminos es el más probable?

La Izquierda, casi inexistente en Europa del Este, pero en Estados Unidos inspirada por fantasías proyectivas, ve en estos países una oportunidad histórica de realizar lo que antes se llamaba “la tercera (y que hoy debiera contarse como ‘la segunda’) vía”: la oportunidad de desarrollar un sistema social opcional tanto al capitalismo como al comunismo. Este sistema sería el “socialismo de mercado democrático”: democracia en el ámbito político y una economía que combine un gran sector cooperativo con distribución por medio de mercados. Aunque los anteproyectos de este sistema animan las discusiones políticas en Checoslovaquia, Hungría y Polonia, yo creo que si tal sistema se desarrolla será ante todo por omisión: los planes de vender todo el sector público a la empresa privada sencillamente carecen de realismo, dado el bajo nivel de los ahorros internos y los temores a la dominación extranjera. Por tanto, un gran número de empresas quedarán en manos del Estado o serán transferidas a los empleados a falta de compradores privados. Ya sea que esta estructura de la propiedad vaya a tener consecuencias privadas para el rendimiento de las empresas, para el papel de los trabajadores dentro de las mismas, para su organización política fuera de ellas y para las instituciones políticas es por el momento materia de controversias académicas. Yo permanezco escéptico.

Cualquiera que sea la mezcla de pautas de propiedad que surjan, el camino que las nuevas élites y los pueblos de Europa Oriental desean tomar es el que los lleve a Europa. Desde 1976, en catorce años, España logró consolidar instituciones democráticas, permitiendo la alternancia pa-

cífica en el ejercicio del poder; modernizar su economía y hacerla competitiva internacionalmente; imponer el control civil al militar; resolver complicadas cuestiones nacionales; extender los derechos sociales, e inducir cambios culturales que la convirtieron en parte de la comunidad europea de naciones. Y esto es lo que todo Europa Oriental espera que ocurra. Los europeos orientales creen fervientemente que, de no haber sido por "el sistema", sus países habrían sido como España.

Pero España es un milagro: uno de un puñado de países que desde la Segunda Guerra Mundial escapó a la economía, la política y la cultura del capitalismo pobre. Portugal no obtuvo un logro semejante, Grecia está experimentando profundas dificultades económicas y una situación política incierta. Y nótese el caso de Turquía, que intentó generar las transformaciones económicas, políticas y culturales que la habrían incorporado a Europa y falló.

"De no haber sido por 'el sistema' habría sido por el Occidente": ésta es la premisa del silogismo de Europa Oriental. Pero hay muchos países que nunca experimentaron gobierno comunista sólo para seguir siendo "Sur": 60% de la población del mundo vive en países capitalistas, pobres y dominados por brotes intermitentes de violencia organizada. La pobreza, la desigualdad, la ineficiencia, la represión y la dominación extranjera son la experiencia cotidiana de miles de millones de personas para quienes el "Oeste" sigue siendo el "Norte".

¿Qué garantía tenemos, pues, para completar el silogismo, para creer que ahora, ido "el sistema", Europa Oriental encontrará el camino de la "democracia, el mercado y a Europa", a la "Occidente"?

La geografía es la razón clave. No hay lugar en la Europa de hoy para la política no democrática: las instituciones democráticas son condición *sine qua non* para cualquier país que pretenda volverse miembro de esta comunidad. Que la ubicación atraiga o no atraiga flujos de inversión es ya pregunta abierta: hasta ahora no. Y de otro modo no veo por qué el futuro de Bulgaria, Hungría y Polonia tendría que ser diferente al de Argentina, Brasil o Chile.

Los europeos orientales tienden a ver a América Latina con aire de superioridad. Ven allende el océano una tierra de golpes militares, oligarquías terratenientes, movimientos populistas, junglas y playas: exótica, atractiva quizá, pero incivilizada. Y se ubican a sí mismos en los orígenes de la cultura más elevada, la europea. Olvidan sus golpes militares, sus propias oligarquías terratenientes, sus propios movimientos populistas, su propio nacionalismo y su propia genofobia. Sé de muchos pueblitos polacos e, donde Gabriel García Márquez se habría sentido como en su

casa: oigo la fascinación del tango para los oídos polacos; he sentido sobre mis hombros el peso de cientos de miles de personas empujándome, hasta obligarme a hincarme ante la sagrada efigie de la Virgen María, la Reina de Czestochowa y La Tiranita de Santiago del Estero. ¿Y puede usted imaginarse un parlamento europeo que, teniendo por delante una agenda de varias leyes económicas fundamentales, se enfrasque en un debate sobre si se le pone o no una cruz a la corona del águila emblemática?

Olvidémonos por un momento de la localización geográfica y pongamos a Polonia en el lugar de Argentina y a Hungría en lugar de Uruguay. Veremos estados débiles como organizaciones; partidos políticos y otras asociaciones ineficientes en representar y movilizar; economías monopólicas, sobreprotegidas y sobrerreglamentadas; agriculturas que no pueden alimentar a su propia gente; burocracias públicas hipertrofiadas; servicios asistenciales fragmentarios y primitivos. ¿Y no llegaría uno a la conclusión de que tales condiciones engendran gobiernos vulnerables a presiones de la gran empresa, movimientos populistas de dudoso compromiso con las instituciones democráticas, fuerzas armadas que ocupan sus puestos amenazadoramente, jerarquías religiosas divididas entre el autoritarismo y la justicia social, y sentimientos nacionalistas vulnerables a la genofobia?

11. Nada de lo anterior implica que el futuro de Europa Oriental esté dado o que las perspectivas de América Latina estén predestinadas al fracaso. Por un lado, las condiciones de los países en particular no son las mismas: Chile ha llevado el peso de las transformaciones económicas realizadas bajo el gobierno autoritario mientras que Brasil sigue sufriendo una economía deteriorada; Checoslovaquia casi no tiene deuda externa al paso que la de Hungría es anonadante; Uruguay parece haber resuelto su problema militar, en tanto que Argentina continúa viviendo bajo el temor del golpe de estado; Hungría ya posee sistema de partidos y 11 instituciones similares, mientras que Rumania no posee ni una cosa ni otra. La geografía, con todo lo que ella implica, no basta para dar forma a los futuros económico y político. España, Portugal y Grecia lograron escapar de la pobreza y el autoritarismo, y quizá Corea del Sur, y hasta Taiwan y Tailandia, estén ya encaminadas. Tales realizaciones pueden haber sido extraordinariamente raras pero son posibles.

Lo que yo creo es que los problemas a los que ahora se enfrenta Europa Oriental son los clásicos de la economía, la política y la cultura del capitalismo pobre. Estos problemas nos hacen regresar a la problemática eterna de la democracia y el desarrollo. Todavía tenemos que responder

las cuatro preguntas clásicas que han guiado nuestras investigaciones cuando menos durante dos siglos:

*i) ¿Qué clase de instituciones democráticas son las que tienen más probabilidades de perdurar, de modo que los grupos puedan organizarse y cultivar sus intereses y valores sin temor y cumpliendo con las reglas?*

*ii) ¿Qué clase de sistemas económicos, específicamente formas de propiedad, mecanismos de distribución y estrategias de desarrollo, tienen más probabilidad de generar crecimiento con distribución humanitaria de la asistencia pública?*

*iii) ¿Cuáles son las condiciones políticas favorables a un buen funcionamiento de los sistemas económicos, al desarrollo con seguridad material para todos?*

*iv) ¿Cuáles son las condiciones económicas para que se consolide la democracia?*

No son interrogantes nuevas. Lo nuevo es que ahora las enfrentan tanto Europa Oriental como África, Asia y América Latina: un inmenso "Sur".

Traducción de ROBERTO HEILER



## DEMOCRACIA POLÍTICA Y DEMOCRACIA SOCIAL: RUPTURA DE UN VÍNCULO

FRANÇOIS DUBET

Los encuentros con la historia parecen haber dado el triunfo al ideal de la democracia. Mientras se celebraba, con el consenso general, una imagen apaciguada de la Revolución Francesa el mundo comunista se derrumbaba con abrumadora rapidez; la dictadura chilena cedía sus poderes; los estudiantes chinos erigían una estatua de la libertad en Pekín, y en África del Sur se quebrantaba el *apartheid*, las citas de la historia parecieron establecer el triunfo del ideal democrático; nadie, salvo algunas excepciones, tuvo la candidez de creer que estábamos entrando en el fin de la historia, en una etapa de pacificación y equilibrio democrático. En primer lugar, nada indica que la democracia remplazará a la dictadura en aquellos países, cuyas economías están en la ruina y donde se imponen como prioritarias las cuestiones nacionales y religiosas como sucede en el antiguo mundo comunista. La caída de las dictaduras, pues, no implica necesariamente que nazcan los actores sociales de una democracia y las condiciones de su existencia, tanto en Europa central como en América Latina.

A este último punto, el de la formación de los actores sociales de una democracia, es al que quisiéramos dedicar nuestra intervención. Nuestro razonamiento se basará en el caso que más conocemos, el de la Francia de las tres últimas décadas, y en las transformaciones de un modelo democrático pacificado, que a primera vista cae por su propio peso, y que en ningún caso se sitúa en una ruptura política.

1. En la noción de democracia se mezclan más o menos confusamente dos tradiciones intelectuales e históricas, dos corrientes, y también dos tipos de fenómenos sociales.

La primera, la que podríamos llamar democracia política, se basa en

los textos en los que se fundó el ideal democrático de los siglos XVII y XVIII. Es la democracia de los Derechos Naturales, tal como emerge del *Bill of Rights* inglés de 1689, de la Constitución americana de 1787 y de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Aquí, aun antes de ser considerada como un sistema político y constitucional, a la manera de Montesquieu, se define la democracia como el reconocimiento y la afirmación de los derechos del individuo, independientemente de la naturaleza social de éste y del lugar que ocupa en la economía y en la historia. La democracia no existe si no se reconoce que una parte de la naturaleza humana se sale del control social, y que el individuo posee una existencia y un pensamiento propios y la capacidad de autodeterminación. Esta parte no social del actor, ya en germen en el dualismo cristiano según Louis Dumont, admite una esfera privada, la de la razón, a partir de la cual es posible elaborar un contrato político de alcance universal que funde el principio de la democracia de la Ilustración y de los Derechos del Hombre. Esta democracia, la del Estado de Derecho contra la arbitrariedad, la de la separación de las Iglesias y de los Estados, la de las garantías constitucionales es la que define el espacio de un debate público.

Como lo ponía de relieve la crítica de Marx, el actor de tal democracia es un individuo "abstracto", que está representado principalmente en el "burgués" que universaliza sus intereses. Pero todos los pensadores sociales del siglo XIX, a quienes llamamos los sociólogos, comparten el principio de la crítica de Marx y, por supuesto, Robert Nisbet tiene razón cuando muestra cómo se constituyó el pensamiento social, si no en contra de la Ilustración, por lo menos en una posición crítica. Durkheim y otros rechazan la idea de una sociedad contractual porque el vínculo social es de otra naturaleza; es sagrado. En todas partes se opone el tema de la comunidad emocional y cálida al de la sociedad racional y fría. Tocqueville, "pensador de la democracia", la define no tanto como un sistema de acuerdo político sino como un estado de la estructura y de las relaciones sociales engendradas por *l'égalité*. Weber, por su lado, asocia la democracia con el triunfo de la racionalidad instrumental y sugiere en qué medida esta racionalidad puede ser peligrosa para la democracia. En resumen, el pensamiento sociológico contrapone las "cuestiones" sociales, nacionales, o religiosas, con la democracia de la Ilustración, y la idea de un actor social con el individuo de la razón y de lo privado. Contrapone la historia con los derechos naturales, y los sujetos históricos con el individuo "abstracto". Así, la democracia se define como un sistema "representativo" de los intereses sociales, ideológicos y nacionales; la "pri-

mavera de los pueblos” y la revolución social se mezclan con el tema democrático. La idea de democracia apareció, pues, como un tema mixto, social y político, pues la democracia *representa* intereses colectivos socialmente definidos. Finalmente, el pensamiento de Parsons asocia estrechamente democracia y modernidad cultural y social, desarrollo político, separación de lo público y lo privado, “individualismo institucional” y desaparición de las castas. En dos palabras, la democracia se mezcla con la evolución. La idea de democracia aparece, pues, como un tema mixto, social y político, porque es representativa de los intereses colectivos socialmente definidos.

Conviene, pues, establecer una distinción entre un “régimen” democrático y una “sociedad” democrática; entre un Estado de derecho y un sistema electivo ampliado, y un tipo de organización y participación social.

2. El caso francés es un buen ejemplo de la mezcla y la tensión entre estos dos temas, y posteriormente, de su separación progresiva con un evidente y reciente “retorno a la Ilustración” y a la filosofía política.

En Francia, el tema republicano que vincula la participación política con la afirmación de algunos “derechos fundamentales” pronto fue asociado con temas sociales y culturales. Como lo muestra acertadamente Claude Nicolet, la idea republicana de los fundadores de la Tercera República no se nutría solamente de la tradición de la Ilustración, también lo hacía de las filosofías de la historia del siglo XIX y sobre todo de la creencia positivista en el progreso, en un sentido de la historia que engendraría a la vez a la ciencia y cierta igualdad social. La República era también una “moral” que la escuela tenía que transmitir y, apoyada en una necesidad de desquite militar y de conquista colonial, encarnaba los “valores universales” de una nación singular. La palabra “República” designaba mucho más que las simples instituciones democráticas, por su identificación con el progreso de la ciencia, el pensamiento universal y un patriotismo muy específicos. La República era “progresista” porque encarnaba al mismo tiempo la participación política, el Estado de derecho y el movimiento natural de la historia.

Al organizarse en una social-democracia, el movimiento obrero europeo quiso asociar desde el principio las dos caras de la democracia, lo que iba acompañado de algunas tensiones, como lo recuerdan los “clásicos” debates entre Kautsky y Bernstein, Guesde y Jaurès. A pesar de la dominación stalinista, el movimiento obrero francés nunca rompió radicalmente con la práctica política y las instituciones de la República. En este sentido, siguió siendo “social-demócrata”, pues sólo tomó fuerza

cuando adquirió la capacidad de concentrar su combate en la "defensa" de la República, asociando la defensa de la democracia y el progreso social. Evidencia de ello es que desde el Frente Popular de 1936 hasta la Liberación de 1945, los sindicatos obreros reafirmaron la defensa de las instituciones republicanas y las luchas sociales. "Mezclaron la bandera roja con la tricolor". Aunque fugaces, estos encuentros ocuparon durante mucho tiempo una posición central en la memoria y en los ideales democráticos y progresistas estableciendo una especie de equivalencia y de vínculo funcional entre los dos términos. Ciertamente es que esta ecuación parecía tanto más verosímil cuanto que los adversarios del movimiento obrero eran también hostiles a *la gueuse* (la pícara) democrática, al cambio y al "progreso".

Nada sugiere mejor el encuentro y la confusión de los significados políticos y sociales de la democracia que el uso de la palabra "democrático", tal como se utilizó cuando apareció, y se sigue utilizando en las declaraciones y polémicas ideológicas, tanto en Europa como en América Latina. La "escuela democrática", por ejemplo, designa la institución capaz de garantizar cierta igualdad de las oportunidades y de promover los valores democráticos y progresistas. Cabe destacar por otra parte, que no evoca los derechos democráticos de los padres y de los alumnos, y que puede adquirir un estilo pedagógico autoritario y una organización burocrática muy poco democrática. No obstante la palabra "democracia" que acompaña cada programa y cada proclamación sugiere que la educación gratuita, la igualdad de las oportunidades y la defensa de una cultura humanista y "progresista" son una sola cosa, o, por lo menos, que forman un todo. En forma más amplia, los múltiples "pasos hacia la democracia" de los cuales hablan los sindicatos generalmente no designan tanto las conquistas del derecho y la autonomía personal, como la adquisición de ciertas protecciones sociales.

Todas esas ambigüedades de vocabulario no deben entenderse como problemas semánticos, pues echan luz sobre el encuentro de dos grandes elementos que componen la democracia y designan a los actores de ésta: los trabajadores, cuyos intereses son universalizables, y los ciudadanos franceses "ilustrados", capaces de identificarse con el interés de una nación que encarna valores "universales".

El periodo de los treinta años que sucedieron a la Segunda Guerra Mundial muestra que la retórica política sigue construyéndose alrededor de la articulación de esos términos. El discurso comunista, que domina la izquierda, mezcla la defensa de las instituciones republicanas con la de los intereses de la clase obrera, identificados a su vez con el interés na-

cional. Clase, nación y democracia forman un "bloque" democrático. En el lado opuesto del tablero político, el discurso de los partidarios de De Gaulle transmite la preocupación por la independencia nacional y el deseo de un Estado fuerte y autónomo, agente del desarrollo y del progreso, ideología que a veces se aproxima a la comunista, con la identificación de la República con la nación.

El pensamiento crítico, que culmina en la ultraizquierda de los años setenta, es el que lleva más lejos la identificación de la democracia de los Derechos del Hombre con las múltiples luchas de liberación. Crítica del socialismo "real", es evidente que este pensamiento postula que sólo la democracia social y la independencia nacional, la revolución, pueden sentar las bases de una democracia "real". En el fondo, es posible entender el pensamiento de ultraizquierda como el rechazo radical de la menor solución de continuidad entre los dos significados de la democracia. Aunque, por otra parte, se pueda opinar que este pensamiento desembocaba en un callejón sin salida autoritario, sólo mediante un movimiento retrospectivo podríamos entrever en ello un deseo puramente totalitario. La ayuda que los intelectuales como Jean Paul Sartre le dieron a las luchas del Tercer Mundo era revolucionaria y democrática; el desprecio hacia la democracia "burguesa" se basaba en la imagen de una "verdadera" democracia. Estos intelectuales se mantienen en la tradición ilustrada de la defensa de los Derechos del Hombre.

3. La articulación de lo social con lo político, un poco parecida a la descripción de Lipset, no se limita a los países centrales. Observemos rápidamente dos movimientos democráticos: el de Polonia y el de Chile; en ambos casos, asocian la lucha social con la lucha política pero sin que se mezclen totalmente.

El movimiento de Solidaridad de 1980-1981 no es puramente democrático. Ante todo, Solidaridad es un movimiento obrero en lucha contra una cierta forma de dominación económica, la de la *nomenklatura* que controla la vida sindical y lleva la economía polaca a su perdición. También es un movimiento nacional que combate contra un poder vinculado con la potencia rusa y considerado como una amenaza para la independencia nacional. El tema democrático en este movimiento surge bajo la influencia de los intelectuales y sobre todo porque el adversario combatido, el partido comunista, concentra en sus manos la dominación económica, nacional y política. El movimiento tuvo tanta fuerza porque integró las tres dimensiones de su acción simbolizadas por la alianza de los obreros con los intelectuales y la Iglesia. Aunque el resultado de la acción de

Solidaridad es "objetivamente" la instauración de un régimen democrático, el movimiento que lo creó no era puramente democrático. En cierta medida, aparecía la democracia como una condición del éxito de la acción obrera y del desarrollo de la conciencia nacional. Ya a fines de 1981, surgen fuertes tensiones que contraponen a los patriotas, "verdaderos polacos", a los obreristas y a los intelectuales demócratas "occidentalizados". Una vez consumada la caída del régimen en 1989, se separa la democracia y las luchas sociales, los sindicatos vuelven a ser los sindicatos, y los partidos, partidos.

En Chile, en un estudio sobre los pobladores de Santiago, durante la dictadura, notamos que los actores sólo logran una conciencia democrática por intermedio de temas sociales y morales. Les parece que la democracia "pura" es un entretenimiento para "caballeros", reservado para las clases medias y altas. No obstante, se vinculan con los temas de la democracia de dos maneras. Por una parte, definen la democracia como un sistema de cooptación política que permite la satisfacción de ciertas reivindicaciones. En esta perspectiva, el régimen de Frei encarna la democracia a pesar de la dependencia política y del clientelismo. Por otra parte, se identifica el tema democrático con la protesta moral y religiosa contra la represión; es un tema antiviolencia y antidictadura. Pero aquí, de nuevo, no hay democratismo "puro", sino que el tema democrático sólo tiene fuerza porque envuelve protestas culturales y sociales.

Al igual que en Polonia, los dos aspectos de la democracia, participación social y derechos políticos, no se confunden totalmente. Una observación más fina permite ver lógicas autoritarias, populistas, antidemocráticas, cuando el combate social anhela la reunificación mítica de una nación en una comunidad o cuando desemboca en la desaparición del adversario. Los populismos nacionales, como las democracias populares, matan a la democracia. Pero fuera de la ficción de un combate puramente democrático encabezado por pequeños propietarios independientes e iguales, no existe ningún movimiento únicamente democrático.

4. Ese magma ideológico y esas sensibilidades confusas van deteriorándose y disgregándose de manera espectacular desde la segunda mitad de los años setenta. Varios fenómenos favorecen esta transformación radical.

El primero es el derrumbamiento del mito revolucionario y comunista. Las democracias populares, cuyo nombre en sí sugería que la participación popular y el monopolio político de los "representantes" de la clase obrera garantizaban *ipso facto* la verdadera democracia, ya no engañan a nadie. Respecto a esto, Solidaridad, el movimiento de los obreros pola-

cos de 1980 y 1981, ha establecido una verdadera ruptura en la opinión pública francesa al asociar democracia política y reivindicaciones obreras contra los regímenes que supuestamente encarnaban esta fusión. Sabemos lo que le pasó después al mundo comunista, a su utopía y a sus diversas encarnaciones nacionales.

En el caso francés, no puede seguir estando aislada la caída de un imperio, del largo ocaso del Partido y del pensamiento comunista. En cuanto la sociedad francesa deja de ser una sociedad industrial tradicional, con sus fortalezas obreras y sus suburbios "rojos", los actores clásicos del movimiento obrero, los obreros de la metalurgia, van declinando y dejan de ser los sujetos centrales y las referencias obligadas de la democracia social, cuando no popular. Sociológicamente, se ha deshecho el mundo comunista obrero y republicano; se va alejando el sindicalismo del movimiento obrero y de sus proyectos; ya no puede identificarse con el interés general y se convierte en un sindicalismo reivindicativo o más o menos negociador, privado de sus utopías. Notemos a este propósito que el ocaso del movimiento obrero corre parejo con la ascensión de la izquierda socialista al poder, con el encuentro de los problemas sociales con la crisis económica, con las nuevas obligaciones del Estado providencial y con el ascenso de nuevos movimientos sociales.

Pero aún antes de la caída de esa figura particular de la democracia popular, un movimiento intelectual, considerado a veces injustamente como una simple moda, "rehabilitó" al siglo XVIII contra las versiones más "sociales" y "nacionales" de la democracia. Al tema omnipresente de la revolución, sucede el de los Derechos del Hombre y de la democracia, que funciona a veces entre estos intelectuales como un nuevo descubrimiento y un arrepentimiento, como una vuelta a la Ilustración entre los jóvenes "filósofos" que ocupan los medios, pero también entre los políticos y los múltiples movimientos de opinión. Con el ascenso se transforma notablemente el pensamiento social y, poco después, la hegemonía de los temas individualistas.

En una *intelligentsia* francesa identificada durante mucho tiempo con un pensamiento crítico marxista y estructuralista, se observa, ya a mediados de los años setenta, la formación o la adopción de un pensamiento individualista, la rehabilitación del sujeto individual hasta entonces sepultado bajo un sujeto histórico que a su vez se vuelve "abstracto". En el campo epistemológico primero, se desarrolla una representación individualista y estratégica de la acción social en la que el término "sociedad" se concibe como el producto de decisiones racionales y limitadas, cuya forma es idéntica a las del actor económico en el mercado. Así,

la imagen de la democracia que resulta de este pensamiento es la de un mercado político en el que se agregan demandas individuales y las ofertas políticas que hacen lo posible para organizarlas. El sujeto de esta democracia ya no es un grupo, una clase, una nación, tampoco es el sujeto de la Ilustración, el de la razón; es el sujeto del interés individual. Respecto de esto, Jean Leca nos dice que ha dejado de ser un ciudadano capaz de tener el gesto virtuoso que supone la búsqueda del interés general, lo cual puede provocar una crisis de la democracia asaltada por la indiferencia colectiva y los intereses egoístas.

Es posible asociar esta representación de la democracia como yuxtaposición de unas garantías de derecho y expresión de los intereses personales con el individualismo sociológico y cultural descrito por numerosos sociólogos, que denuncian las ficciones sociológicas que serían las clases sociales y las identidades colectivas. Las lecturas críticas del narcisismo moderno, considerado durante mucho tiempo como el complemento de la sociedad de masa, son sustituidas por el descubrimiento de un individuo racional y tan preocupado por sí mismo y por sus intereses, como por su imagen. Aunque se trate de un conjunto muy heterogéneo, basta observar el interés de los investigadores por las interacciones individuales, los arreglos internos de las organizaciones, los estilos y los *looks*, para admitir la existencia de un cambio notable de sensibilidad en un pensamiento social durante mucho tiempo dominado por las perspectivas "holistas" e históricas.

El negarse a "pensar la totalidad" y, más aún, la idea común y muchas veces absurda según la cual los pensamientos de la totalidad serían esencialmente totalitarios, significa por lo menos que la totalidad social y política de la democracia se va fracturando a medida que se agota el sujeto histórico de la democracia, el pueblo o la clase, y se descubre de nuevo una democracia "pura", que es la que interesa a Claude Lefort, en la que participan los sujetos individuales racionales. Claro que este pensamiento, como el de Habermas que intenta definir las condiciones de un debate sin obligación, se oponía a las desviaciones del hiperestructuralismo y rechazaba al mismo tiempo las utopías de la Ilustración y las del historicismo y el evolucionismo del siglo pasado.

5. La separación intelectual entre lo político y lo social está de alguna manera vinculada con lo que podemos observar en los "hechos". Parece evidente, por lo menos en Francia, que asistimos a una crisis de la representación política. Aunque haya consenso sobre los principios de la representación democrática, los sondeos y algunas manifestaciones de

la opinión pública indican que la divergencia entre la izquierda y la derecha, que sigue estructurando la escena política, no corresponde totalmente a las categorías prácticas de los actores; es como si un lenguaje estructurado durante un periodo de fuerte integración entre lo político y lo social, sobre todo alrededor de las expresiones políticas del movimiento obrero, dejara de corresponder con las categorías de los actores.

Han surgido en la escena dos fuerzas políticas muy distintas; los ecologistas y los de la ultraderecha, que critican la distancia entre el sistema político y los "verdaderos problemas" de los franceses. Ambas insisten en lo desgastado que está el discurso político y en la proximidad del personal político que dirige la gestión de una política económica que cada vez se inscribe más en las estrategias económicas internacionales, lo cual reduce notablemente sus márgenes de acción y, según piensa la opinión, sus diferencias internas. En contraste, los Verdes y el Frente Nacional, que representan casi 25% de los votos, señalan el ocaso de una forma de representación política, pues si añadimos a estos votos el 25 o 30% de abstenciones, podemos deducir que la mitad de los franceses ya no se reconocen en la vida política vigente.

Dos acontecimientos recientes ponen de relieve la creciente discrepancia entre las categorías políticas y prácticas, y las categorías sociales. El primero fue la reactivación de la "guerra escolar" en 1984, que iluminó la fuerza de las demandas de los "consumidores de escuela" y el debilitamiento, durante el gobierno de la izquierda, de la imagen de la escuela republicana. Los términos del debate político ya no eran los de los actores sociales. En 1989, un debate sobre el derecho de los alumnos a expresar abiertamente sus preferencias religiosas en el seno de la escuela pública, también aclara la distancia que hay entre las categorías de la representación política y los problemas de sociedad. La izquierda se encontraba dividida entre los que defendían el derecho a la diferencia en nombre de la democracia, y los que se oponían en nombre de la unidad republicana, mientras que la derecha también estaba dividida entre los defensores de la libertad individual y los de una cultura nacional amenazada.

En otros términos, la opinión pública, controlada o no por los medios de comunicación (no es éste el problema), adquiere autonomía frente a las categorías de la política representativa clásica. Además, las encuestas sobre las opciones electorales de los jóvenes revelan una fluctuación muy elevada de las opciones políticas, y la mitad de los jóvenes no votan como sus padres (se van perdiendo las tradiciones) y cambian varias veces su postura en el transcurso de sus incipientes vidas políticas. Por último, las investigaciones de sociología electoral indican que con el tiempo

crece la independencia entre el voto y las pertenencias sociales. Salvo un partido comunista residual, ya no existen partidos de clase.

Mientras la política se hace menos representativa, y por consiguiente la democracia se hace más esencialmente política, lo social se hace más social. Los movimientos sociales, y sobre todo el movimiento obrero, podrían definirse por su capacidad de mediación entre lo social y lo político y por su capacidad para transformar los problemas sociales en problemas políticos. En este sentido, ocupaban el centro de un sistema representativo, tanto en un modelo laborista, donde domina el sindicato, como en un modelo comunista, donde domina el partido.

Una de las consecuencias del agotamiento del movimiento obrero y de la autonomía de lo político es que se percibe la vida social como una serie de problemas sociales: la vivienda, la pobreza, el desempleo, la educación, la salud, el medio ambiente. Estos problemas son considerados relativamente autónomos, que requieren soluciones específicas pero disociadas entre sí, es decir, no inscritas en un proyecto político global ni en una utopía. Resulta tanto más difícil establecer el vínculo con lo político cuanto que la descentralización del sistema político-administrativo ha fraccionado las respuestas, y sobre todo, porque los actores de estos problemas siguen apareciendo, en gran medida, como víctimas y objetos de las políticas sociales, y no como actores susceptibles de participar en la escena política. Este fenómeno no deja de presentar peligros para la democracia, pues puede engendrar al mismo tiempo corporativismos limitados y pensamientos mágicos que abolirían la distancia entre lo político y lo social en nombre de una experiencia o una identidad amenazada, y luego considerarían la política como un entretenimiento gratuito y perverso.

Por tener un pie en lo político y el otro en lo social, los movimientos sociales son capaces de construir una democracia representativa y establecer un debate. Hoy día, vamos saliendo de esta representación y de este debate contruidos a principios de la sociedad industrial. Es evidente que la confusión entre los dos términos ha matado a la democracia; su separación total es igualmente peligrosa para ésta. Así vemos, que en Francia, las llamadas a la democracia y a los Derechos del Hombre por sí solas no pueden resistir el ascenso de un movimiento populista autoritario dado que no ofrecen proyectos sociopolíticos, en un momento en que la estructura social está entrando en un proceso de crecimiento de las desigualdades, cuando no de marginación masiva. Nos podemos preguntar entonces (pero tal vez esta pregunta está demasiado vinculada con la tradición francesa y europea), si es suficiente la yuxtaposición de la demo-

cracia política y del liberalismo económico para construir una sociedad y unos actores democráticos.

En forma mucho más aguda, el derrumbamiento de los sistemas comunistas se enfrenta con el mismo problema de formación de los actores de la democracia. Muchas veces se puede creer que estos actores son muy débiles frente a los elementos nacionales y religiosos poco democráticos, por una parte, y por otra a los agentes de un liberalismo económico radical ansioso, ante todo, por construir una economía de mercado. Los actores democráticos, sólo aparecen en forma mixta, como en el caso de la alianza entre los obreros y los intelectuales críticos en la Polonia de Solidaridad, o en un movimiento nacional y moral semejante al de Checoslovaquia.

6. ¿Cuál puede ser, entonces, en Francia, la naturaleza de los movimientos sociales susceptibles de construir de nuevo ese conjunto mixto, social y político, que es la democracia?

Aquí es donde parece necesario volver sobre el tema del individuo, y tomar en serio los deseos y las aspiraciones a la autonomía y la individuación que se manifiestan. Sin duda el individualismo se puede considerar como una salida de la democracia y una expresión de la sociedad y de la alienación de masa. Asimismo, se puede considerar como el resultado del triunfo de la economía de mercado y del liberalismo económico radical. El hombre de la "muchedumbre solitaria" se une al *homo economicus*.

Pero el individualismo aparece también como un tema crítico cuando los actores designan los obstáculos que se oponen a su individualidad y todas las modalidades de la "enajenación" que padecen, por intermediación de los grandes aparatos que detienen y "administran" sus identidades. Así como los trabajadores han opuesto su autonomía profesional y su oficio a la organización capitalista del trabajo, los actores oponen su individualidad y su "personalidad" a las diversas modalidades de control y definición de las necesidades y las identidades.

Por eso, los actores movilizan los temas, de carácter no social, de la cultura, en los grupos de inmigrantes por ejemplo; y los de la "naturaleza" y sus equilibrios, en los ecologistas; y de la "naturaleza" también en las mujeres. Así como los obreros oponían sus "necesidades" a la explotación, los actores oponían su "naturaleza" y su "identidad" a la gestión tecnocrática de la sociedad.

Estos movimientos son débiles, disgregados y dispersos y no suceden al movimiento obrero como se suceden los capítulos de una novela. No obstante, son ellos los que exigen, como dicen, que se dé un sentido

**“concreto” a la democracia; los que quebrantan el juego político e introducen en él lo no negociable, los que se esfuerzan por vincular problemas sociales y vida política. Esto es un trabajo pragmático que no puede compararse con las grandes utopías y representaciones de la historia heredadas del siglo pasado, pero cuya evolución no se debe perder de vista. Mientras Daniel Bell vea en ese auge de los temas individualistas y favorables a la identidad un proceso de contradicción y crisis de un sistema, tal vez sea preciso buscar, al contrario, un modo distinto de formación de los actores sociales y democráticos, capaces de elaborar demandas colectivas y establecer las bases culturales y “morales” de la democracia.**

**Traducción de ANNE DUBET**

## COMENTARIOS ACERCA DE LAS PONENCIAS DE JEFFREY ALEXANDER Y DE NORBERT LECHNER

ROGER BARTRA

Agradezco mucho a los compañeros de El Colegio de México que me hayan invitado a comentar estas dos ponencias que me parecen muy importantes e interesantes. Si fuese simplemente diplomático, diría que se trata de dos ponencias complementarias; que una a la otra se ayudan y nos ayudan a comprender los problemas de la difícil inserción de la democracia en América Latina. Pero, a decir verdad, quiero subrayar que, además del carácter complementario, tienen un carácter antagónico y contradictorio. Me parece que los dos autores deben desarrollar una interesante discusión, porque estimo que sus posiciones tocan temas extraordinariamente cercanos; están preocupados por problemas muy similares e incluso tienen formas similares de plantearlos; pero nos dan respuestas completamente diferentes. Yo quiero destacar algunas de estas contradicciones para, al final, plantear muy brevemente una apreciación crítica global sobre los problemas que estamos discutiendo.

Lechner está muy preocupado por las difíciles relaciones entre la modernización y la modernidad a escala nacional, mientras que Alexander parece principalmente ocuparse de la relación entre socialización a escala individual y sociedad civil. Los problemas que rescata Alexander se refieren a la relación entre los valores y la estructura; a los vínculos entre los niveles simbólico, por un lado, y societal por el otro. Ello tiene su equivalencia en la preocupación de Lechner por la compleja relación entre modernización (proceso que podría ser entendido en nivel más societal o estructural) y la modernidad (que se liga a los problemas de la construcción de una civilidad alternativa que pueda contribuir a darle un marco de estabilidad democrática al inevitable proceso de modernización).

Sin embargo, Lechner aparece centralmente preocupado por los peligros de la fragmentación, de la segmentación y —la palabra que más utiliza— de la exclusión. Se interesa por la división de la sociedad, la fragmentación bajo su forma moderna como efecto de la modernización y no como reminiscencias de viejos estamentos del antiguo régimen. Desde esta perspectiva la pregunta central es: ¿cómo se soporta esa división, esa exclusión? ¿Cómo pueden desarrollarse los procesos democráticos a pesar de la exclusión? En contraste, Alexander pone un énfasis muy grande en el tema clásico de la democracia como sistema formal y estructural de fomentar la división. La democracia es la división de las élites, expresada en la tradicional separación de los poderes, como un mecanismo fundamental que estabiliza el régimen democrático.

En cambio, lo digo un poco como provocación, Lechner está más preocupado por los problemas del orden, en la medida en que éste viene de abajo. Destaca las dificultades que vienen de abajo, de la peligrosa fragmentación social, pero mantiene una actitud optimista ante los conflictos. En contraste, Alexander está preocupado por mantener divididos a los que están arriba, a las élites, como una garantía para el orden democrático. Son dos preocupaciones complementarias, pero que hasta cierto punto también se excluyen. En Lechner hay una preocupación por fomentar lo que llama la demanda de comunidad, mientras que Alexander analiza el *fait accompli* de la sociedad occidental desarrollada, en donde la democracia se constituye como una comunidad universalista, que logra superar el particularismo y se desarrolla, como decía Tocqueville, en una religión voluntaria, es decir, en un conjunto de lazos invisibles, de valores universales, en cultura establecida de la que emanan flujos de solidaridad. Para Lechner, la normatividad no es impuesta, digamos que no se encuentra dada, sino que constituye un orden basado en una identidad solidaria; pero una solidaridad autodeterminada que se va construyendo, a diferencia de la solidaridad tradicional que viene dada por mecanismos externos a la propia sociedad. Lechner quisiera encontrar en América Latina la forma de configurar un orden natural como base de la democracia, pero no un orden natural como *fait accompli*, sino un orden que al mismo tiempo que es tan natural, digamos, como el aire que se respira, puede ser también discutido, puede ser votado, puede ser generado, puede ser adornado, puede ser modificado. Ese orden natural no sería, para usar la terminología medieval, una especie de *natura naturata*, sino la *natura naturans*: la naturaleza que forma, que se construye y no que está dada; ésa es la que permite construir una civilidad, una sociedad civil, una ciudadanía solidaria.

Ante estas dos formas distintas de abordar el problema, quiero destacar la necesidad de añadir nuevas dimensiones al análisis. Me parece que Alexander tiene toda la razón en plantear que es necesario realizar un análisis de los códigos simbólicos, de los rituales, de la retórica, de la cultura y del lenguaje, para entender su relación, que no es mecánica y lo aclara muy bien, con el proceso de socialización que permite el paso del particularismo a la universalidad, del ego al otro. Las dos ponencias confluyen en el planteamiento de que es necesario encontrar en formas de comunidad societal, como diría Parsons, formas de nueva civilidad que puedan cimentar las alternativas democráticas en un contexto internacional en el que, después de las revoluciones de 1989, el llamado proceso de modernización es completamente inevitable. En la coyuntura actual vivimos la transición de un mundo dividido en bloques a un mundo que inevitablemente ha encerrado a la democracia dentro de una misma cultura, de la cultura occidental. Ahora necesitamos ubicar los problemas de la búsqueda de la comunidad, de la civilidad, de la sociedad civil o de la ciudadanía en una perspectiva mucho más amplia. Yo quiero, tal vez porque soy antropólogo, agregar un término más, y en cierto modo regresar a las discusiones de la entreguerra: estamos enfrentados a un problema que yo llamaría de civilización; éste es un concepto, tan claro a la tradición antropológica, sin el cual me parece muy difícil que nos podamos orientar en esta situación en la cual los grandes conglomerados ideológicos, los grandes bloques de coherencia ideológica, se están desmoronando. Estamos enfrentados a un problema planetario, a la búsqueda de opciones de civilización. Me parece que esto no se ha tratado aquí; en el trasfondo de ambas ponencias existe la preocupación por los problemas de la fragmentación, de la segmentación y de la exclusión. Sin embargo, en la encrucijada de civilización que vivimos a escala mundial, después de la caída del muro de Berlín, me parece que estamos presenciando una novedosa situación de tremenda fragmentación, que las formas de comunidad societal y de sociedad civil desarrolladas por la sociedad capitalista moderna no son capaces de enfrentar. Me parece que vamos a vivir un largo periodo de profunda fragmentación, de profunda segmentación. Ante esta situación creo que es fundamental discutir los problemas de una civilización alternativa, ver los problemas a nivel global de civilización, porque sólo en ese nivel es posible encontrar la manera de sobrevivir durante largos periodos históricos con una fragmentación (una exclusión, diría Lechner) que no parece que vaya a terminar al corto y probablemente ni al mediano plazo. Esta actitud, que se suele denominar posmoderna, y que yo voluntariamente asumo, me parece que refleja la tragedia de la encrucijada de civilización en este fin de milenio.

Y para terminar mi reflexión al respecto, quiero observar la realidad internacional desde la perspectiva de un antropólogo que observa uno de los centros principales de la civilización occidental en los momentos de transición; yo viví en Estados Unidos el periodo llamado de las "Revoluciones de Terciopelo", y que coincidió con una transformación política extraordinariamente importante en América Latina.

Voy a dar unos cuantos datos para mostrar cómo funciona el corazón de la civilización occidental ante una coyuntura importante: ¿cómo podemos ver los problemas de la solidaridad, de la civilidad y de los valores universales colocados en diciembre de 1989? En ese momento, en Brasil después de veinticinco años de no tener comicios libres, el 17 de diciembre hay elecciones. En Chile, el 14 del mismo mes, después de 16 años de dictadura, hay elecciones libres. Estados Unidos había respaldado los golpes militares que abrieron paso a una larga época de antidemocracia. La otra revolución de 1989 ocurrida en América Latina tuvo una curiosísima repercusión simbólica en las redes de comunicación de la "comunidad civilizada" en Estados Unidos. Voy a darles algunos datos que tomé de un análisis periodístico de la época. En esos dos meses tan fundamentales para la transición democrática a escala mundial, noviembre y diciembre de 1989 el semanario *Newsweek* dedicó menos de una página a Chile y Brasil, pero más de 90 páginas a la transición en Europa central y oriental. Nadie pareció fascinarse, del mundo de la comunidad societal norteamericana, por esa peculiar alianza que representó Patricio Aylwin, encabezando una coalición de demócratas cristianos y socialistas, ni se interesó, por el no menos curioso enfrentamiento, en Brasil, de un millonario con estilo populista y un dirigente obrero de la talla de Lula. Lo mismo ocurrió en la revista *Time*: aunque fue la publicación que mejor cubrió la revolución democrática en Sudamérica, le dedicó sólo siete páginas, contra 98 dedicadas a Europa central y oriental. En dos semanas, del 7 al 21 de diciembre, *The New York Times* publicó 3 300 líneas ágata dedicadas a Europa central y oriental, y sólo 173 dedicadas a Brasil y Chile. La NBC, por televisión, durante esas mismas dos semanas dedicó 32 segundos a Chile el 15 de diciembre; 16, el día 17 a Brasil; y otros 17, el día 18; en total 65 segundos. La ABC dedicó 15 segundos a Chile el 14 de diciembre y 45 a Brasil el 17. Y la CBS en total 15 segundos a Chile y ninguno a Brasil, el sexto país más poblado de la tierra. Brasil y Chile, con sus 160 millones de habitantes, apenas estuvieron unos segundos en el imaginario colectivo de la sociedad norteamericana. Estos datos reflejan la más terrible fragmentación y la más odiosa exclusión, a escala planetaria, que emanaba de los polos hegemónicos de la civilidad occiden-

**tal. Yo creo que esto es verdaderamente importante si vamos a analizar a esa escala global, a escala de civilización, la inserción de los procesos democráticos de América Latina en el mundo posmoderno. No podemos limitarnos a observar los problemas de la construcción, de relaciones solidarias en un reino fragmentado en territorios marginales y fracturados, sin plantearnos al mismo tiempo cómo vamos a transitar hacia la civilización del tercer milenio.**



**HISTORIA Y COYUNTURA EN EL ANÁLISIS  
SOCIAL DE AMÉRICA LATINA.  
COMENTARIOS ACERCA DE LAS PONENCIAS  
DE JEFFREY ALEXANDER Y NORBERT LECHNER**

**HUGO ZEMELMAN**

Comparto la observación inicial de Bartra en el sentido de que las ponencias son complementarias pero a la vez contradictorias. Si tratara de sintetizar el comentario diría que en el caso de Alexander hay una interesante discusión acerca de los presupuestos de la democracia, que relevan aspectos que van más allá de la pura correlación de fuerzas, como son los patrones culturales. De manera de avanzar hacia lo que él mismo, explícitamente, llama un pensamiento más complejo del fenómeno de la democracia y que en el texto culmina con un esfuerzo por profundizar en los dinamismos internos, que, a partir de reconocer las limitaciones de la democracia, permitan potenciarla.

El énfasis del argumento está en la presencia de una cultura basada en valores universales. En la intervención verbal se incorpora sin embargo un matiz que no está contenido en el texto y que cambia su lectura, porque, cuando verbalmente acuña el concepto de sociedad civil, como una dimensión analítica, es consecuente con la argumentación conclusiva de la ponencia, de que se trata en el fondo de un tipo ideal. Y esto porque la ponencia se plantea en un plano ambiguo entre ser un tipo ideal o bien una teorización concreta; indudablemente que la explicitación verbal aclara que se trata de una construcción típico-ideal.

Las afirmaciones sustantivas me parecen ingenuas en relación con América Latina, por cuanto se confunden planos de análisis. En este sentido, el rescate de lo ciudadano da la impresión de una suerte de reivindicación de la democracia directa. Indudablemente que no es la intención explícita del autor, pero el argumento tiene esta orientación en la medida en que se confunden planos de valores: el de la democracia, la igualdad,

la libertad y la ley, que son valores universales, y el plano de lo que serían esos mismos valores universales tal como son acuñados por los actores sociales concretos.

Pensamos que es muy difícil concebir el surgimiento de una cultura centrada en patrones universales, independientemente de los proyectos de los actores. En la ponencia no existen proyectos de actores; por lo tanto, la democracia se entiende como el rescate de la sociedad civil en tanto espacio en el que tienen que respetarse. El problema es si existe la posibilidad de respetarse; en este sentido, me parece que la gran crisis de la democracia, en algunos países de América Latina —y cito el caso de Chile— fue que, habiendo respeto incluso en un momento entre proyectos sociales diferentes, no se creyó en la posibilidad de ese respeto. La desconfianza de los sectores de la gran y mediana burguesía de que sus valores, o mejor dicho la “versión” que de esos valores universales tenían, se fuera a respetar, provoca un quiebre institucional, porque no existe la certeza de que esos valores universales, en tanto identificados con un actor social determinado, fueran respetados por otros actores sociales; entonces, ocurre que terminan por no respetarse por el mismo actor que sostiene defenderlos.

El rescate que se puede hacer de la ponencia de Alexander en el contexto latinoamericano puede darse en términos de que es una apuesta a la democracia. Pero ¿qué quiere decir esto? Es una ponencia donde se manifiesta en forma muy clara que los fenómenos sociales no se pueden leer sino desde particulares ópticas de futuro, y, en ese sentido, la democracia aparece, a la vez que como su objeto de reflexión, como su ángulo de lectura del mismo objeto; esto es, una apuesta a la democracia, y precisamente porque apuesta a la democracia, analiza la democracia desde el ángulo de creer en la democracia. ¿Qué importancia tiene lo que afirmamos? Que hay científicos sociales que también hablan de democracia pero que no creen en ella; por lo tanto, parece importante rescatar un tipo de argumentación como la que en este momento estoy mencionando.

Hay una explicación también importante de discutir, que sugiere la ponencia de Alexander, que está presente en muchas personas que honestamente discuten el problema de la democracia y de la democratización. Pienso en el argumento a favor de lo que se ha definido como la desestatización del poder. El problema es el mismo que el de los valores: ¿hay alguien que se oponga a la desestatización del poder?, ¿quién se puede oponer al poder que no sea sólo poder del Estado?; pero ¿qué pasa con el poder que no es estatal? Si pensamos que el poder tiene que ser eficiente para determinados proyectos, surge la pregunta: ¿de qué proyectos esta-

mos hablando? Y los actores sociales de esos proyectos, ¿se van a satisfacer con un poder que no sea eficiente? O acaso ¿podemos considerar que los actores sociales pueden en este momento limitarse en América Latina a un juego político en el que el poder no tenga ninguna importancia? Recuerdo a aquellos teóricos que plantean que en América Latina también existen los sujetos que no se interesan por el poder, porque el poder contamina. Sin embargo, preguntémosnos ¿qué actor social que tenga un proyecto renuncia a que el poder sea efectivo?, y ¿cuál es el grado de asociación entre la efectividad del poder y que el poder sea estatal?

La anterior es una pregunta que me formulo en voz alta a partir de la ponencia de Alexander, que se ilustra muy bien con un planteamiento central de su trabajo: la contradicción, que habría que resolver en el marco de su ponencia, entre pluralidad y cohesión, ya que si el problema de la pluralidad se pudiera resolver armónicamente con el de la cohesión quizá no se hubieran dado golpes militares en América Latina, en la medida en que éstos se dieron precisamente porque no fue posible compatibilizar las exigencias contradictorias entre cohesión en torno de un proyecto y pluralidad de proyectos.

La ponencia sugiere como trasfondo que hay una especie de "ley antimonopolios", una suerte de "ley antioligarquías", que propiciará el fraccionamiento de la esfera del poder, pero sin aclararse cuáles son las posibilidades de que ocurra, en la medida en que reconoce que en todo sistema surge la oligarquía y que todo sistema tiende a centralizar el poder; incluso en las sociedades más burocráticas donde el poder puede encarnarse en liderazgos personales. Pero ¿es ése un problema de valores o más bien un problema de viabilidad política?

Surge de nuevo la confusión entre el plano de lo axiológico y el de lo político. Si el problema no es sólo de valores sino político, permite avanzar una tercera afirmación: me refiero al concepto de poder que maneja como mecanismo de comunicación. A este respecto, se constata un interesante análisis en relación con la importancia de los lenguajes simbólicos pues allí se encuentra una puerta de entrada, no desarrollada en la ponencia, pero que sí es muy sugerente rescatar. La cuestión estriba en que la política como ejercicio del poder no es sólo comunicación sino también bloqueo. Si a la ponencia se incorpora la lógica del bloqueo del poder se estaría equilibrando su análisis y contribuyendo a distinguir entre los dos planos; el de los valores que todos compartimos y el de la viabilidad de esos valores cuando no todos estamos de acuerdo, sino, por lo contrario, cuando se vive en contextos polarizados.

Desde otra perspectiva, la ponencia está claramente estructurada

desde una óptica de futuro, de lo que debe ser la democracia, y desde ese ángulo es congruente y digna de destacarse; porque también hay otras ópticas que son las no democráticas para analizar la democracia. Su carencia está en su pretensión de extrapolación sin mediación de los contextos mencionados y de sus influencias en la problemática de la democracia, lo que impide que recupere la forma histórica que asumen en Latinoamérica los patrones culturales y valóricos más universales.

Lo anterior me prepara para iniciar los comentarios de la ponencia de Lechner. Si también tratara de proporcionar una visión sintética de la misma, diría que hay cuatro afirmaciones que dan el tono a su exposición verbal, la cual fue absolutamente coherente con el texto: primero, que la inserción de América Latina en la economía mundial, aunque desfavorable, es inevitable; segundo, no hay posibilidad ninguna sin insertarse, vale decir, carecemos de alternativas; tercero, el fenómeno se expresa en lo que en este momento se denomina demanda de comunidad; cuarto, para finalizar planteando que las instituciones de la democracia no necesariamente expresan esta demanda de comunidad, por lo que puede haber una tensión entre esa demanda y su institucionalización.

Comencemos con el concepto de demanda de lo comunitario. Lechner proporciona en su exposición verbal una variante al texto, que es un matiz explicativo que libera al concepto de cierta carga teórica. Así dice que está empleando el concepto de comunidad en términos ambivalentes pues podría también ser integración. Se podría también agregar que es consenso. El problema que nos preocupa es el siguiente: pero, ¿qué es en el fondo esta demanda de ciudadanía, esta demanda de integración, o como queramos llamarla? Me permito formular algunas reflexiones a partir del texto.

Desde luego hay muchas connotaciones en el concepto que discutir: en primer lugar, es que hay demanda de comunidad porque no hay conflicto; vale decir, se está usando el concepto de demanda igual al de integración, esto es, como equivalente a no conflicto, argumento que culmina en la afirmación de que se produce una postergación en las demandas, que facilita un clima de tranquilidad social. Aunque empíricamente se pueda observar, cabría preguntarse desde qué presupuestos teóricos implícitos se está interpretando, ya que la ausencia de conflicto, que permite considerar que estamos ante una demanda de integración o de comunidad, plantea si el concepto es aplicable a todos los países de América Latina, lo que puede discutirse que lo sea con el mismo contenido y significación sociopolítica. Consideremos el ejemplo de Chile.

No debe extrañarnos que en este momento (octubre de 1990) no ha-

ya demandas sociales en Chile, si pensamos en lo ocurrido con algunos actores sociales durante 17 años de represión, podemos sintetizar lo siguiente: fueron desorganizados, desmovilizados a través de todos los mecanismos, desde policiacos, pasando por los económicos, hasta los psicológicos, lo que impulsó naturalmente en esos actores sociales una demanda central insoslayable, la demanda por la democracia; y si la democracia en la actualidad plantea tener que diferir la satisfacción de otras demandas, postergadas durante más de una década, como salud y educación, indudablemente no se van a plantear en el momento. Es lo que ocurre con el movimiento sindical chileno. El problema está en cómo se desencadenan y en qué dirección, las presiones sociales contenidas en el movimiento actual. Nadie apuesta a una agudización de las demandas orientadas a quebrar el proyecto democrático; pero ello no puede llevar a transformar ese hecho coyuntural en un elemento permanente de la realidad histórica.

Sin duda se aprecia un profundo reflujo en esos actores sociales, reflujo que se retroalimentó con el desmoronamiento del socialismo real, especialmente cuando se creyó, por las élites políticas, en esos proyectos. Me parece importante destacar este hecho del reflujo y de la consiguiente desmovilización porque constituye un problema que como científico-social me gustaría ver reflejado en el análisis de otros contextos nacionales, con la advertencia de que pueden ser muy diferentes, y de que no nos debemos dejar engañar por los aspectos morfológicos de la realidad. Lo que quiero señalar es que hay que cuidarse de convertir momentos coyunturales, cuya duración ignoramos, en base de teorizaciones generales. Nos podemos encontrar con que los ritmos de los procesos, concretamente asociados a los actores sociales en reflujo, sean diferentes de lo que el proyecto neoliberal pretende que sean. En efecto, podemos encontrar ante dinámicas sociales que en este momento estén aplastadas, pero que no pueden servir de base para conformar ese hecho coyuntural en un presupuesto de análisis teórico con perspectivas.

Curiosamente lo que estoy diciendo se expresa entre algunos ideólogos de la élite conservadora. Ello puede explicar algunos de sus temores, en la medida en que no están analizando el proceso sólo en función de la coyuntura, sino en el largo plazo, conscientes de los costos sociales que significa imponer el modelo neoliberal en términos de lo que Lechner llama las exclusiones. El problema es si se tiene la capacidad de pagar esas exclusiones; de ahí que haya que analizar los hechos de la coyuntura en un contexto más amplio para no convertirlos precipitadamente en hechos permanentes.

A este respecto, me siento tentado a agregar un concepto en relación con el problema de la demanda de ciudadanía o de comunidad que plan-

tea Lechner. Me refiero al problema de la participación. ¿Acaso la gente en este momento quiere participar? La participación plantea un problema en términos de la organización del poder estatal altamente centralizado, ya que surgen no sólo problemas para el aparato del poder, sino también para los actores políticos que continúan, de alguna manera, teniendo una estructura tradicional; lo que podría ser una posibilidad de análisis que habría que precisar en el contexto de la ponencia en los siguientes términos: si aceptamos que existe efectivamente esa demanda de comunidad, se plantea si esa demanda de comunidad se refleja o no en demanda de un consenso sobre acuerdos básicos que equilibran la relación entre las fuerzas políticas por un tiempo indefinido.

El problema teórico que subyace se puede formular con la siguiente pregunta: ¿qué es lo que permite construir la comunidad que lleve al consenso? En este contexto debemos hacer la diferencia entre lo que podríamos definir como espacios de democracia, la democracia como espacio de actores con proyecto, de la democracia como proyecto. En este momento lo que se discute en Chile es precisamente si la democracia puede volver a ser un espacio de proyectos, o, más bien, si se reforzará su condición de proyecto que exige el apoyo de otros actores sociales, que es lo que se va a expresar en la definición de las políticas gubernativas.

Hasta el momento todo parece indicar que se entiende a la democracia identificada con *un* proyecto. Es claro que hay grupos sociales que quieren usar el consenso, y por lo tanto el argumento a favor de la demanda por lo comunitario, como un mecanismo legitimador de su proyecto; esto es, que no estarían dispuestos a compartir ese espacio que ofrece la democracia con otros proyectos. La pregunta que surge es: ¿cuál es el límite de esta posibilidad?

En la actualidad hay un solo proyecto, con contradicciones es cierto, pero un solo proyecto, de manera que con ligeras discontinuidades es el mismo de antes de las elecciones presidenciales de 1989. Encauzar las distintas demandas dentro del consenso es precisamente el problema; sin embargo, lo anterior está en si encauzar estas demandas va a significar reconocer en Chile una pluralidad ideológica, o simplemente consiste en un juego legitimador del proyecto. Pienso que lo que decimos es el problema común a todos los procesos de redemocratización en América Latina, en cuyo marco se pretende imponer hegemónicamente un mismo y único proyecto, utilizando el reflujo de sectores que en este momento se expresan en la sociedad civil, pero que no tienen la capacidad, en este instante, de expresarse en el plano político estatal. Son fuerzas de resistencia sin capacidad todavía de construir.

Lo dicho permite relevar de la ponencia un argumento en su estructuración que es muy importante. Me refiero a la idea de que América Latina tiene que insertarse en la economía mundial, pues no hay alternativas. En un debate como el de esta reunión tendríamos que diferenciar la cuestión siguiente: es muy distinto afirmar la inserción de América Latina como una constatación, que transformarla en una óptica que cumpla la función de supuesto razonamiento para los análisis sobre ella.

Como constatación supone que se ha estructurado un pensamiento teórico que rompiendo con los parámetros del poder, demuestra que no hay alternativa; en cambio como supuesto implica que ni siquiera se buscan esas alternativas por carecer *a priori* de sentido, lo que en este momento, tiene que ver con no confundir la coyuntura, por dominante que sea, con la realidad transhistórica. Me detendría en el argumento de Samir Amin sobre la desconexión.

El argumento de la desconexión del tercer mundo respecto al primer mundo (más allá de lo que pueda decirse de que la desconexión comenzó en el primer mundo) no obedece a un prurito de voluntad nacionalista ni tercermundista, sino a que está relacionado con el argumento de la inevitabilidad de la inserción de América Latina en la economía mundial, que implica, fatalmente, la segmentación interna de la sociedad; ya que indudablemente la integración a la economía mundial será sólo de sectores restringidos de la sociedad nacional quedando el resto reducido a una suerte de subalternidad. En este contexto, la modernidad podría ser utilizada como un argumento para disfrazar la subalternidad, concepto que utilizo en la acepción de Gramsci.

Lo que se está vendiendo es una subalternidad con el argumento de la falta de alternativas, sin previa discusión, utilizándose como argumentos hechos históricos que no sabemos qué índole tienen, pero que responden a un prejuicio sobre el curso que tomaría la historia a partir de la actual coyuntura. Se puede incurrir en los mismos errores de los que creían que ciertas realidades eran inamovibles, como, por ejemplo, los teóricos del pinochetismo, o los teóricos del stalinismo.

Hemos visto que en algunos meses o días las realidades se desarman, la historia está llena de sorpresas en este sentido. Solamente recabo la atención sobre el hecho de que ciertos conceptos atractivos que dan cuenta, probablemente en cierta medida de situaciones objetivas, como el problema de modernidad o modernización, no se convierten en parte de un discurso que, en el fondo, no está interesado ni por la modernidad ni por la modernización, sino simplemente por la subalternidad, pero ahora ya no en niveles nacionales sino internacionales. A lo anterior debemos

agregar el alegato por una democracia que se ha demostrado eficiente en determinados contextos, lo que no necesariamente garantiza que sea eficiente en otros.

Estamos frente a un problema que excede los límites de la ponencia pero que se relaciona con algo que se señalaba en relación con el trabajo de Alexander: en qué medida cierto tipo de discurso intelectual puede ser expresión de las exigencias teóricas de un determinado discurso del poder, en forma que su análisis teórico lo que está haciendo es simplemente darle contenido a las exigencias planteadas por ciertas alternativas de poder, que, por lo tanto, jamás cuestionarán; ya que para ese análisis intelectual el poder es un parámetro, y como parámetro no se discute, simplemente se ubica a su interior. Es lo que puede permitir transformar en tendencias históricas, hechos que todavía no sabemos cuánto durarán, por lo que no podemos descartar que sean coyunturales.

Estamos empezando a enfrentarnos con nuevas realidades cuyo curso desconocemos. Se plantean enigmas que no están claros, actores que están aparentemente desaparecidos, o que surgen transformados; otros que están a la expectativa, o bien que están a la ofensiva. Cuadro incompleto o fluido que hay que ver con mucha serenidad y paciencia, sin perder de vista el largo tiempo histórico para llegar a entender qué significa hablar de modernización y de democracia económico-social en América Latina. Retos que surgen de las lecturas de las ponencias para enriquecer lo que en este momento se puede estar diciendo y que resumiría en una frase que sin duda no recoge toda la riqueza del desafío: ¿la democracia es un espacio de proyectos o se confunde con un proyecto de sociedad?

## SEGUNDA PARTE



# LA TRANSICIÓN HACIA LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

ATILIO A. BORÓN

## EL DERRUMBE DE LOS AUTORITARISMOS Y LA CUESTIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA

El derrumbe o la demorada derrota de los regímenes autoritarios en los países de América Latina del Sur y el inicio de una larga y complicada fase de transición democrática fueron acompañados por un vigoroso y saludable resurgimiento del interés por discutir la rica multiplicidad de significados contenidos en la propuesta democrática.<sup>1</sup> Una vez que los distintos actores hicieron una verdadera “profesión de fe” democrática, el tema se convirtió en motivo de agitados debates. Algunos, entre los que se incluye una parte de la izquierda latinoamericana, consideran que la normalización del juego de las instituciones políticas es suficiente;<sup>2</sup> otros, en cambio, no ocultamos nuestra honda preocupación ante la po-

<sup>1</sup> Una discusión semejante sobre la naturaleza de los regímenes autoritarios ocupó a buena parte de la intelectualidad latinoamericana en la década de los setenta. Véase al respecto nuestro “El fascismo como categoría histórica”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XXXIX, núm. 2, abril-junio de 1977, pp. 481-528. Un perceptivo balance de esta discusión se encuentra en Enrique Baloyra, “La transición del autoritarismo a la democracia en el sur de Europa y en América Latina: problemas teóricos y bases de comparación”, en Julián Santamaría (comp.), *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982, pp. 287-345.

<sup>2</sup> Véase, entre otros, Manuel Antonio Garretón, en *Reconstruir la política. Transición y consolidación democrática en Chile*, Santiago, Editorial Andante, 1987; Ángel Flisfisch, Norbert Lechner y Tomás Moulián, “Problemas de la democracia y la política democrática en América Latina”, en varios autores, *Democracia y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, CEL, 1985 y Marcelo Cavarozzi, *Autoritarismo y democracia*, Buenos Aires, CEAL, 1983.

sibilidad de que la refundación del orden democrático en América Latina se agote en la pura restructuración del régimen político, dejando al margen la necesidad de llevar adelante profundas reformas en las estructuras sociales que no sólo pongan fin a flagrantes injusticias sino que, al mismo tiempo, conduzcan a la legitimación de los gobiernos democráticos.<sup>3</sup> Después de señalar con justeza que en América del Sur una democracia genuina nunca existió, José Nun plantea con claridad los alcances prácticos de dos concepciones que hoy aparecen enfrentadas en nuestro continente:

Sucede que una cosa es concebir a la democracia como un método para la formulación y toma de decisiones en el ámbito estatal; y otra bien distinta imaginarla como una forma de vida, como un modo cotidiano de relación entre hombres y mujeres que orienta y que regula al conjunto de las actividades de una comunidad. Estoy aludiendo al contraste entre una democracia gobernada y una democracia gobernante es decir, genuina.<sup>4</sup>

Se comprende entonces que así como hasta hace muy poco se hablaba del autoritarismo estatal y de sus efectos destructivos sobre la sociedad civil y los frágiles mecanismos de integración de los capitalismos dependientes, en la actualidad los nuevos y viejos sujetos sociales de la reconstrucción del orden político se empeñan en desentrañar las posibilidades prácticas que la democracia ofrece a su protagonismo. Que la transición política de América Latina culmine en uno u otro tipo de democracia no es una cuestión baladí, en un continente signado por desigualdades estructurales que ofenden el más elemental sentido de la justicia. Por eso la delimitación de los problemas de la democracia al espacio restringido de lo que podríamos llamar la "ingeniería política", es decir, el diseño y el funcionamiento de las instituciones "públicas", es un serio equívoco puesto que construye por un capricho del concepto una muralla entre sociedad, economía y política inexistente en la vida real. Ya en el pasado nos referimos a las insanables limitaciones de esta concepción "schumpeteriana" de la democracia, que la reduce a un simple método para la constitución de la autoridad pública, y por esa razón no vamos a insistir

<sup>3</sup> Cf. José María Maravall, en "Las razones del reformismo. Democracia y política social", en *Leviatán*, Madrid, primavera de 1989, núm. 35 y nuestro "Democracia y reforma social en América Latina: reflexiones a propósito de la experiencia europea", en *EURAL. Crisis y regulación estatal: dilemas de política en América Latina y Europa*, Buenos Aires, GEL, 1986, pp. 279-298.

<sup>4</sup> Cf. José Nun, *La rebelión del coro. Estudios sobre la racionalidad política y el sentido común*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1989, p. 61.

una vez más sobre este punto.<sup>5</sup> Conviene en cambio expresar nuestra preocupación ante el hecho de que la imprescindible revalorización de la democracia por parte de la izquierda latinoamericana ha llegado tan lejos como para hacerla adherir acríticamente a una visión empobrecedora y que no se compadece con los desarrollos, tanto prácticos como teóricos, que aquélla ha experimentado en muchos países.<sup>6</sup>

Precisamente por esto, Agustín Cueva está en lo cierto cuando previene en contra de esta tendencia a considerar a la democracia como una categoría exclusivamente "política" que establece un tipo específico de relaciones entre el estado y la sociedad civil, caracterizado por el imperio de la libertad, el pluripartidismo, las elecciones periódicas y el *rule of law*, cuya efectividad se supone que está apriorísticamente garantizada más allá de sus condiciones particulares de existencia. De ahí que concluya que estas reglas del juego

...en sí mismas me parecen positivas, pero con la salvedad de que nunca funcionan de manera indeterminada, o sea, con independencia de su inserción en cierta estructura más compleja que es la que les infunde una y otra "orientación".<sup>7</sup>

Siendo esto así, una reflexión sobre la democracia en América Latina es inseparable de un análisis sobre la estructura y dinámica del capitalismo latinoamericano. Esto requiere, por un lado, que no se confundan ambas cosas y que la especificidad de la política no quede disuelta en las leyes de movimiento del capital; también, que se rechacen las concepciones fragmentadoras de la realidad social que reifican a sus partes como si ellas pudieran existir independientemente de la totalidad a la que pertenecen y que les da sentido. Hablar del capitalismo latinoamericano invita a discurrir sobre la historia frustrada de una doble revolución: la burguesa, háblala cuenta del carácter "reaccionario" de nuestros capitalismo, y la socialista, cuyas expectativas impulsaron las grandes luchas populares

<sup>5</sup> Cf. "Entre Hobbes y Friedman: liberalismo económico y despotismo burgués en América Latina", en *Cuadernos Políticos* México, núm. 23, enero-marzo de 1980.

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, el trabajo de David Held, *Models of Democracy*, Stanford, Stanford University Press, 1987, y las pioneras reflexiones de C.B. Macpherson en *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1977 y de Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970, las cuales introducen una serie de necesarias y saludables complejidades en el tratamiento de la cuestión.

<sup>7</sup> Cf. Agustín Cueva, *Las democracias restringidas de América Latina. Elementos para una reflexión crítica*, Quito, Planeta, 1988, p. 12 (subrayado en el original).

de los sesenta y parte de los setenta. La revolución había sido, para decirlo con palabras de Ernst Bloch, el “principio esperanza” en la década de los sesenta; luego del infernal paréntesis impuesto por las dictaduras, la democracia se convirtió en su sucedánea en los ochenta, depositaria generosísima de todo el mesianismo y la desesperación generados por las dictaduras. La punzante pregunta que el asesor de la embajada norteamericana en Brasil formulara a Francisco C. Weffort —¿por qué la democracia, por qué no la revolución?— resume muy bien las claves de esta fluctuación que, lejos de ser producto de una moda intelectual, no hace sino espejear las vicisitudes del desarrollo político latinoamericano.<sup>8</sup>

Es sabido que entre la práctica social y los discursos ideológicos existen marcadas discontinuidades. Por eso no deberíamos sorprendernos al constatar la gran desproporción entre la atención que los académicos han dedicado a la cuestión de la democracia y los avances concretos, mucho más modestos, registrados por este ordenamiento político en el movimiento real de la historia latinoamericana. Sin embargo, el exponencial crecimiento de la bibliografía especializada, y el llamativo abandono de muchos temas “clásicos” de los sesenta, súbitamente caídos en el olvido luego del auge democratizador, no puede dejar de llamar la atención a los observadores de la escena latinoamericana, máxime cuando se comprueba que los viejos objetos de estudio, íntimamente ligados a las preocupaciones transformadoras de aquellos años, comienzan a reaparecer a pedido de los gobiernos de la región. Presas del entusiasmo no faltaron los que creyeron que había llegado la hora de abandonar los estudios sobre cuestiones más ligadas al funcionamiento de nuestros capitalismos y la estructura de clases, tales como la pobreza extrema, la marginalidad social, la decadencia urbana y regional, puesto que aludían a una problemática aparentemente alejada de la que parecía ser distintiva de la redemocratización: elecciones, partidos y regímenes políticos, para no hablar sino de los temas más obvios. El triunfo de la democracia fue torpemente interpretado como la derrota de la economía y del “economicismo” a manos de la política. Ésta recuperaba su “dignidad” a costa de un riesgoso (y efímero) desprecio de los factores económicos, que poco tiempo después habrían de cobrar un precio muy alto ante semejante intrepidez.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Francisco Weffort, *¿Por qué democracia?*, São Paulo, Brasil, 1984, pp. 11-12.

<sup>9</sup> Esta subestimación de lo económico, condenado *in toto* como mero “economicismo” encontró en ciertas corrientes de las ciencias sociales norteamericanas abundantes fuentes de inspiración. Particularmente influyente fue la obra de Theda Skocpol, principalmente sus *Estados y revoluciones sociales*, México, Fondo de Cultura Económica,

Sin embargo, ante la porfiada permanencia de aquellos problemas fueron los propios gobiernos y los organismos internacionales encargados de financiar algunas de sus actividades los que se hallaron ante la necesidad de tener que dedicar crecientes recursos para el estudio de un conjunto de problemas, cuyas aristas más desagradables resurgían con desconocida virulencia una vez que la caída de las dictaduras hizo posible que nuestras sociedades pudieran mirarse a sí mismas. La creencia ingenua de que la bondad viene toda junta, que Samuel Huntington criticaba acremente en ciertas versiones de la ciencia política norteamericana de los años cincuenta, se posesionó también de la cabeza de los políticos y gran parte de la intelectualidad progresista latinoamericana.<sup>10</sup> La ingenuidad e inexperiencia de nuestros dirigentes los llevó a pensar que bastaba con la redemocratización para que ciertos problemas estructurales del capitalismo latinoamericano se disolvieran en el aire. Cuando el gobierno del presidente Alfonsín estaba siendo destruido por la ofensiva empresarial que precipitó el alza espectacular del dólar y la hiperinflación desatada a mediados de 1989, el ministro de economía designado para hacer frente a la crisis declaró públicamente su frustración porque le había hablado “al corazón de los empresarios, y ellos me respondieron con el bolsillo”.<sup>11</sup> La gráfica imagen del ministro Juan Carlos Pugliese demuestra sobradamente algunos de los problemas que confronta la recreación y la consolidación de la democracia en la región. El tema de la deuda externa es otro ejemplo bien ilustrativo: muchos gobernantes, y sus equipos de asesores, expresan su amarga desilusión ante la inmovible actitud de los países acreedores que insisten en asignar un tratamiento exclusivamente técnico y contable a este problema, manteniendo sin variar un ápice la política que habían fijado hacia nuestros países en épocas de dictadura. Algunos sinceros demócratas pensaron, erróneamente, que la “línea dura” de las potencias reflejaba su rechazo por los autoritarismos que asolaban la región. Su sorpresa y su decepción fueron mayúsculas cuando advirtieron que, junto con los vítores y los discursos grandilocuentes con que se celebraba el advenimiento de la democracia,

---

1986 y su contribución al volumen colectivo compilado por la misma Theda Skocpol, Peter Evans y Dietrich Rueschmeyer, *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, “Bringing the State Back”, en *Strategies of Analysis in Current Research*, pp. 3-37.

<sup>10</sup> Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Londres, Yale University Press, 1968, cap. 1.

<sup>11</sup> Cf “Culpó Pugliese a los especuladores”, *El Cronista Comercial*, Buenos Aires, 7 de abril de 1989, p. 1.

la misma política continuaba siendo fríamente aplicada, a veces hasta con mayor ensañamiento, a los nuevos gobiernos surgidos de la libertad y el sufragio universal.<sup>12</sup>

De esta forma el vivificante avance político obtenido con el derrumbe de los regímenes autoritarios vino paradójicamente acompañado por un agravamiento espectacular de las condiciones de vida de las grandes mayorías nacionales, todo lo cual ensombrece el futuro democrático de nuestros países. A diferencia de lo ocurrido en previas oleadas democratizadoras en la inmediata posguerra, por ejemplo, en donde las transformaciones políticas integraron a vastos sectores sociales previamente excluidos y postergados, en la actualidad, junto con la redemocratización sobrevino la pauperización de extensas franjas de la sociedad civil. El gran interrogante es ponderar hasta qué punto puede progresar y consolidarse la democracia en un cuadro de inmiseración generalizada como el que hoy en día afecta a las nacientes democracias sudamericanas, que carcome a la ciudadanía sustantiva de las mayorías precisamente cuando más se ensalza su emancipación política. Téngase presente que algunas estimaciones calculan que desde el estallido de la "crisis de la deuda", nuestra región ha remitido hacia los países industrializados una cifra que representa en valores reales algo así como el equivalente a dos o tres planes Marshall. Es indudable, pues, que el estudio de los correlatos económicos de la democracia, así como de la *performance* económica de los regímenes democráticos, es un asunto de tanta trascendencia como el adecuado diseño del sistema político y de los mecanismos de representación popular. La democracia no convive pacíficamente con los extremos; el exceso de pobreza y su contraparte, la ostentación de la plutocracia, son incompatibles con su efectivo funcionamiento. Si los pobres se transforman en indigentes y los ricos en magnates, la democracia primero se paraliza, luego se convierte en una farsa y, finalmente, se produce el "sinceramiento" entre economía y política mediante la restauración de la dictadura.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Vale la pena recordar aquí el paradójico destino del presidente Guillermo Endara, quien a pesar de haber jurado como tal en un cuartel del ejército norteamericano que invadió Panamá para capturar al coronel Manuel A. Noriega y para instituir un régimen democrático, tuvo que recurrir a una huelga de hambre a los efectos de presionar a Washington para que sus promesas de ayuda económica se transformasen en realidad.

<sup>13</sup> Cf. Jean-Jacques Rousseau, *Del contrato social*, Madrid, Alianza Editorial, 1980, p. 57. El ginebrino hace eco de las palabras de Platón, en *República*, Buenos Aires, EUDEBA, 1963, párrafo 552, en cuyo inciso d) Sócrates afirma que "una ciudad en donde veas mendigos andarán ocultos ladrones, rateros, saqueadores de templos y delincuentes de toda especie", *op. cit.*, p. 435.

Pero esta preocupación por las bases y las consecuencias económicas de la democracia ¿significa acaso que los temas “clásicos” del discurso democrático —la soberanía popular, la representación política, la división de poderes, el imperio del derecho, el ejercicio de las libertades y los alcances de la igualdad— estuvieron ausentes de las luchas que progresivamente carcomieron los cimientos de las dictaduras? Nada de eso: la historia de ese aciago periodo confirma su presencia a lo largo de todos estos años. Lo que ocurre es que, simplemente, esas cuestiones se abordaban parcial y fragmentariamente; eran, más que nada, venerables estandartes enarbolados contra regímenes despóticos que los pisoteaban; gritos de una oposición perseguida y sojuzgada pero que no se articulaban como los fragmentos de un nuevo discurso totalizante, capaz de integrar en un solo argumento las reivindicaciones integrales, esto es, políticas y sociales, de la ciudadanía. La novedad del periodo de transición abierto en la década de los ochenta consiste precisamente en el hecho de que las luchas populares fueron planteadas teniendo como su eje principal los temas fundantes de la teoría democrática clásica, pero complementándolos con las nuevas preocupaciones por la justicia y la equidad que, en el pensamiento moderno, son inseparables del repertorio de reivindicaciones democráticas.<sup>14</sup> Una vasta y compleja serie de demandas sociales, a veces vagamente formuladas, otras veces apenas presentidas más que racionalmente elaboradas, parecían sintetizarse en la aspiración democrática, transformada ahora en una eficaz “idea fuerza” capaz de movilizar a vastos sectores de la sociedad civil en su lucha contra el despotismo político y la creación (o a la recuperación, allí donde tuviera sentido hablar de ello) de la democracia.<sup>15</sup>

La inesperada “resurrección” de la sociedad civil, un fenómeno que sacudió a los grupos dominantes de la región mientras celebraban animada y prematuramente las exequias de sus enemigos, replanteó de manera radical los términos de la cuestión democrática. ¿Por qué? Sencillamente porque en su formulación convencional ésta se agotaba en una serie de cuestionamientos y demandas que hacían a la naturaleza del orden político. No franqueaban el hiato que el joven Marx había señalado en la teoría “clásica” y que separaba artificiosamente al *bourgeois*

<sup>14</sup> Este tema es extensamente tratado en Samuel Bowles y Herbert Gintis, *Democracy and Capitalism. Property Community and the Contradictions of Modern Social Thought*, Nueva York, Basic Books, 1986.

<sup>15</sup> Cf. Fernando Henrique Cardoso, “La democracia en las sociedades contemporáneas”, *Crítica y utopía*, núm. 6, 1982 y “La democracia en América Latina”, *Punto de Vista*, núm. 23, abril de 1985.

del *citoyen*.<sup>16</sup> Es que el supuesto implícito en todas las elaboraciones que arrancaban de la matriz lockeana era que sólo el propietario podía aspirar a la ciudadanía; ésta era la condición que permitía armonizar la existencia "terrenal" de una sociedad, clásica y profundamente desigual, con la igualdad ciudadana que imperaba en el "cielo político", y que consagraba el liberalismo y el democratismo de un estado cuya base social no trascendía el universo de las clases propietarias. Las luchas populares que jalonearon la evolución histórica de las sociedades burguesas barrieron con esa premisa, y ya desde la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión el estado capitalista sólo podía reclamar para sí el título de democrático a condición de que reposara sobre una base de masas que era inconcebible en la teoría convencional.

Estas novedades estimularon un replanteamiento radical de la cuestión democrática a resultas del cual las insuficiencias de la tradicional concepción "garantista" y exclusivista la hacen, en la actualidad, socialmente inaceptable. Esto no significa que los viejos principios allí codificados pierdan su valor, transformándose en desdeñables "formalidades" que tanto una cierta izquierda dogmática como todo el pensamiento de la derecha reaccionaria corporativista se regocijaron en menospreciar. Todo lo contrario, aquellas libertades, derechos y garantías individuales siguen siendo condiciones necesarias para una democracia de masas y para un proyecto socialista. Esto fue reconocido con singular agudeza por un personaje histórico de la talla de Rosa Luxemburgo, quien pese a su vocación revolucionaria jamás sucumbió ante la tentación, que tantos estragos hiciera en la izquierda, de denostar a la democracia burguesa por ser exclusivamente "formal".<sup>17</sup> La permanente validez de la crítica socialista a las inconsistencias de un régimen cuyos predicados igualitaristas y democráticos son incongruentes con sus premisas prácticas clasistas y autoritarias sigue siendo aún hoy irrefutable. Véase si no el desolador panorama de nuestras democracias, manteniéndose precariamente de pie sobre

<sup>16</sup> K. Marx, "Sobre la cuestión judía" y "En torno a la crítica de la filosofía del derecho de Hegel y otros ensayos. Introducción", en Karl Marx y Friedrich Engels, *La Sagrada Familia*, México, Grijalbo, 1958, pp. 3-38.

<sup>17</sup> Recuérdese el intenso debate suscitado por las tesis de Rosa Luxemburgo a propósito de la revolución rusa y sus enseñanzas. Cf. su "The Russian Revolution", en *Rosa Luxemburg Speaks*, Nueva York, Pathfinder Press, 1970, pp. 365-395, en donde la revolucionaria polaca advierte las implicaciones autoritarias de largo plazo de ciertas decisiones tomadas en los meses iniciales de la revolución rusa. Casi veinte años antes, en su célebre contribución al *Bernstein-Debate*, Luxemburgo había planteado en *Reforma o revolución*, reproducida en *Obras escogidas*, tomo 1, México, ERA, 1978, una aguda defensa de la democracia como componente imprescindible del proyecto socialista.

sociedades estructuralmente injustas. Claro está que, siguiendo el derrotero trazado por Rosa Luxemburgo, es importante comprender que el argumento de la democracia socialista nada tiene que ver con la codificación que ésta sufriera a manos del estalinismo. En la vulgata de los dogmáticos se procedía sin más trámite a la cancelación de esas libertades "formales" pretextando su carácter irreductiblemente burgués, como si la libertad de expresión o la supremacía de la mayoría (*majority rule*) repugnasen a la teoría y la práctica política de las clases populares. ¿O es que, tal como correctamente se pregunta Norberto Bobbio, una asamblea de obreros elige sus representantes por el voto calificado o apelando a un principio teocrático?<sup>18</sup> Rosa Luxemburgo, por lo contrario, acertadamente sostenía que la democracia socialista exigía la más rotunda ratificación y extensión de esas libertades, formales sólo en apariencia, mediante la democratización "sustantiva" de la fábrica, la escuela, la familia, en fin, del conjunto de la sociedad, soldando finalmente el hiato, insuperable en el marco del estado capitalista entre la democratización del régimen político y el autoritarismo de la sociedad civil.<sup>19</sup>

Por consiguiente, los problemas reales que acosan el curso de la democracia en América Latina trascienden de lejos los contenidos en la exclusiva mecánica del régimen político. Estas cuestiones son muy importantes, pero permanecer aferrados a una concepción "politicista" de la democracia es el camino más seguro para cooperar con el restablecimiento del autoritarismo en nuestra región. Lo que satisfacía el ideario democrático en la Grecia clásica, en las ciudades libres del medioevo europeo o en la civilización surgida con el advenimiento de la modernidad y el industrialismo constituye hoy en día apenas una plataforma desde la cual los pueblos anhelan nuevas y más fecundas formas de participación. La democracia "protectora" de los derechos individuales, o del "individualismo posesivo", para usar las consagradas expresiones de C.B. Macpherson, requiere hoy, para no caer en el anacronismo, de nuevos contenidos de tipo económico y social, de los cuales emana una concepción participativa de la democracia sin la cual la figura del ciudadano queda despojada de toda su dignidad y eficacia.<sup>20</sup> Fernando H. Cardoso

<sup>18</sup> Norberto Bobbio, "Quali alternative alla democrazia rappresentativa?", en Federico Coen, *Il marxismo e lo Stato. Il dibattito aperto nella sinistra italiana sulle tesi di Norberto Bobbio*, Roma, Mendopersio, 1976, pp. 19-37.

<sup>19</sup> R. Luxemburgo, "The Russian Revolution", *op. cit.*, pp. 393-395.

<sup>20</sup> C.B. Macpherson, *The Political Theory of Possessive Individualism. Hobbes to Locke*, Londres, Oxford University Press, 1962 y también su *The Life and Times of Libe-*

ha resumido con su acostumbrada brillantez los desafíos con que tropieza la democracia latinoamericana, sugiriendo que ésta se ha transformado en un valor en sí mismo, una propuesta que, al decir de Medina Echavarría, se fundamenta en sus propios valores, pero que, sin embargo, no puede desconocer que

...existe... el sentimiento de la desigualdad social y la convicción de que sin reformas efectivas del sistema productivo y de las formas de distribución y de apropiación de riquezas no habrá Constitución ni estado de derecho capaces de eliminar el olor de farsa de la política democrática.<sup>21</sup>

Planteado en otros términos: la tarea que tiene frente a sí el demócrata latinoamericano va mucho más allá de asegurar la restauración de las formas políticas congruentes con los principios fundamentales del régimen democrático. Aparte de eso, que es una tarea ya de por sí tan extenuante como el trabajo de Sísifo, también debe demostrar que la democracia es una herramienta eficaz para asegurar la transformación social y la construcción de una "buena sociedad". El proyecto democrático y socialista de Marx integra y combina a Locke con Rousseau; los trasciende, que no significa suprimirlos o relegarlos, al unificar la libertad y el consenso con la reconstrucción igualitaria de la nueva sociedad. Éste, y no otro, es el sentido integral, altamente demandante, de la *aufhebung* marxiana. Sólo con una fórmula política totalizante se podrá persuadir a una ciudadanía incrédula pero esperanzada de que la democracia no sólo es un régimen político legítimo sino también idóneo para producir las reformas sociales que necesitan las grandes mayorías. Tal vez éste sea el secreto por el cual en la actualidad se asiste a lo que nos parece que es una primera apropiación popular de la idea democrática en América Latina, tema sobre el cual habremos de explayarnos a continuación y que, resumidamente, expresa la potencialidad que encierra el contacto establecido entre el discurso democrático y las masas populares latinoamericanas.

---

*ral Democracy, op. cit.*, pp. 23-43. Véase también la sugerente sistematización efectuada, tras las huellas de Macpherson, por David Heid, *Models of Democracy, op. cit.*, y la obra de Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970.

<sup>21</sup> F.H. Cardoso, "La democracia en América Latina", *op. cit.*

**LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS CAPITALISMOS:  
LECCIONES DEL PASADO Y CONTRASTES DEL PRESENTE**

En esta sección quisiéramos examinar algunos aspectos relacionados con las perspectivas abiertas en esta fase de redemocratización. Se trata, aunque parezca innecesario aclararlo, de un intento de generalización en torno a ciertos rasgos y procesos que están condicionando decisivamente las posibilidades y los límites de esta nueva oleada democratizadora.

Tal como era previsible, la experiencia práctica de las recientes transiciones frustró categóricamente las expectativas demasiado optimistas que proliferaron a inicios de los ochenta. Como era de temer, los obstáculos que se alzaron para postergar la construcción y consolidación de la democracia en América Latina fueron un formidable muro de Jericó que no se derrumbó ante el sonido democratizante de la trompeta popular. Veamos, sucintamente, algunos de los principales problemas.

**a) La correlación de fuerzas que sostiene el avance democrático**

En primer lugar conviene tener presente que, siempre y en todas partes, la democratización de las instituciones políticas y sociales ha sido un proceso de avances y retrocesos, de construcción y destrucción, y jamás un ascenso lineal e ininterrumpido hacia una inquebrantable cumbre democrática. Ni siquiera las democracias capitalistas desarrolladas pueden vanagloriarse de estar "inmunizadas" contra tentativas regresivas que cancelen, mediante diversos expedientes, los avances conquistados durante largas décadas de lucha. En otras palabras: sólo por ingenuidad podría sostenerse la tesis de la irreversibilidad del progreso democrático.<sup>22</sup> Las experiencias de la crisis de la república de Weimar en Alemania y de Italia en la primera posguerra son pruebas harto elocuentes de lo que venimos diciendo. La historia de la democracia en América Latina, por otra parte, está saturada de ejemplos en donde genuinos adelantos en esa dirección fueron brutalmente tronchados mediante la reinstalación de regímenes despóticos de diverso tipo. Por último, los experimentos neoconservadores de los ochenta, principalmente el thatcherismo y la "revolución conservadora" de Ronald Reagan, parecen haber

<sup>22</sup> Cf. Goran Therborn, "Dominación del capital y aparición de la democracia", en *Cuadernos Políticos*, México, núm. 23, enero-marzo de 1980, para una sugerente reflexión en torno a este tema.

dejado como saldo un notable "endurecimiento" de las democracias en el capitalismo avanzado. En efecto, su confesado propósito de reprivatizar la esfera de lo público, de desarticular las mediaciones estatales que corregían las injusticias del mercado (mediante ambiciosos programas sociales) y de remplazar el principio fundamental de la *governmental accountability* por un extraordinario incremento en la autonomía en las decisiones del ejecutivo, en desafiante desmedro de las capacidades de supervisión y control que le cabe a los parlamentos como depositarios últimos de la soberanía popular, han dado como resultado el debilitamiento de la vitalidad de las democracias británica y americana. Luego de varios años de reorganización neoconservadora éstas terminan asentándose sobre un terreno estructural que toda la tradición de la teoría política no titubea en juzgar como inseguro e inhóspito para un régimen democrático: una sociedad más desigual, más precariamente integrada en donde la pobreza de muchos y la enorme riqueza de otros hace que los primeros se vean tentados a vender su libertad y que los segundos puedan comprarla a su antojo.

Por otra parte, sería bueno no olvidar que estas tendencias están lejos de ser meros reflejos del ocasional y momentáneo auge de las ideologías neoconservadoras. Por lo contrario, se arraigan en las profundas modificaciones experimentadas por la moderna sociedad industrial y cuyas negativas consecuencias sobre la institucionalidad democrática fueron agudamente percibidas por numerosos autores que, ya antes de los ochenta, advertían sobre los riesgos de una involución autoritaria en las democracias burguesas más antiguas y consolidadas, como la inglesa y la norteamericana.<sup>23</sup> Este diagnóstico, en síntesis, aun cuando pudiera no ser totalmente compartido, debería al menos ser suficiente para poner una nota de cautela acerca de la supuesta irreversibilidad de las conquistas democráticas alcanzadas por América Latina en los últimos años y para enfriar los

<sup>23</sup> Éste es el sentido de las últimas reflexiones sobre esta materia de autores tan distintos como Herbert Marcuse, Gino Germani y Sheldon Wolin. Dejando de lado las referencias a la obra, mucho más conocida, del heredero de la Escuela de Frankfurt, es interesante notar la evolución del pensamiento de Germani y Wolin. En el artículo editorial de una nueva revista, llamada precisamente *Democracy*, el último afirmaba que el "hecho político más significativo acerca de la vida norteamericana contemporánea es la firme transformación de los Estados Unidos en una sociedad antidemocrática". Cf. su "Why Democracy?", en *Democracy*, vol. 1, núm. 1, enero de 1981, p. 3. El trabajo, profundamente pesimista, de Gino Germani y que revisa radicalmente sus concepciones anteriores es "Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna" y se encuentra reproducido en la valiosa compilación realizada por la Clacso en *Los límites de la democracia*, Buenos Aires, Clacso, 1985, 2 t., pp. 21-57.

espíritus más enervados. No se puede olvidar que la supervivencia de la democracia (allí donde ésta ha logrado establecerse) o su conquista, en el capitalismo periférico, ha sido antes que nada un resultado del impulso ascendente y libertario de las clases y las capas populares, de su secular e incesante lucha por construir una sociedad más justa e igualitaria. Depende, en consecuencia de la particular correlación de fuerzas que se verifique en distintos momentos de la vida nacional y de la capacidad de las clases subalternas para cristalizar esos delicados e inestables equilibrios en un conjunto de instituciones político-estables que garanticen eficazmente la perdurabilidad de sus conquistas. Mirada desde esta perspectiva histórica y estructural, la democracia aparece despojada de ese halo fetichista que la ha llevado a ser concebida como una entidad etérea que flota inmutable por encima de los conflictos sociales, las pasiones y los intereses que configuran la historia de las sociedades. Es preciso pues "historizar" la realidad de la democracia y percatarnos de que para su triunfo se requiere de "soportes" estructurales, es decir, de agentes sociales concretos cuyos proyectos de dominación social, intereses e ideologías sean congruentes con el ordenamiento democrático de la *polis*. Por ello, la democracia se encuentra traspasada por tensiones y sus logros son siempre provisorios, susceptibles de ser cancelados en la medida en que el curso de los antagonismos sociales precipite la restauración de una coalición autoritaria en la cúspide del estado. La imagen optimista e iluminista de la "irreversibilidad" de la democracia debe ser sustituida, por lo tanto, por una visión inucho más realista y que nos torne sensibles ante la fragilidad y el carácter provisorio de la correlación de fuerzas sociales sobre las cuales descansa.<sup>24</sup>

**b) El nuevo clima ideológico internacional: la llamada "crisis de las democracias" y el auge de las doctrinas neoconservadoras**

Por otra parte y dejando de lado las restricciones más generales enunciadas en el párrafo anterior, resulta pertinente señalar otra fuente de

<sup>24</sup> Este "fatalismo democratista", signado por una fuerte impronta economicista, permea todo el *mainstream* de la ciencia política norteamericana de los cincuenta. La obra de Seymour M. Lipset es una clara muestra de esta tendencia. Cf. su *Political Man: The Social Bases of Politics*, Garden City, Doubleday, 1960. Una aguda crítica, formulada desde un ángulo conservador, puede verse en Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, *op. cit.*, cap. 1.

obstáculos que se interpone en esta nueva ola redemocratizadora que envuelve a la América Latina: mientras que por estas latitudes se ha reavivado la aspiración democrática, en el capitalismo desarrollado cunde sobre este particular un cierto pesimismo del que se nutre el discurso sobre “la crisis de las democracias”. La tendencia a la derecha del “clima ideológico” y político de occidente ha dejado como amargo residuo una cierta actitud de prevención y sospecha en relación con los efectos nocivos que la vida democrática podría llegar a ejercer sobre la marcha de los negocios. Al pronunciarse sobre la naturaleza de la crisis de los setenta, Samuel Huntington lo dijo con su acostumbrada franqueza: el problema no es el capitalismo sino la democracia”.<sup>25</sup> Con la ayuda de un conjunto de notables intelectuales, muchos de ellos antiguos marxistas, convertidos ahora en críticos acérrimos del socialismo y del capitalismo keynesiano, las nacientes élites neoconservadoras han logrado imponer un nuevo “sentido común burgués” que en nuestros días satura no sólo al centro industrializado sino también a los capitalismo periféricos y al explosivo y convulsionado universo de las sociedades “poscapitalistas”. Este discurso se basa en una novísima interpretación, tan original como sorprendente, de las causas de la crisis y los desórdenes económicos y políticos que afectan a los capitalismo avanzados apoyándose, y esto es lo que sorprende, sobre una relectura “burguesa” de algunas conocidas tesis marxistas.<sup>26</sup>

Como es de sobra sabido, Marx se percató tempranamente de la incompatibilidad tendencial existente entre el funcionamiento del modo de producción capitalista y la lógica de la democracia burguesa. Según su diagnóstico la reproducción de los mecanismos sociales que posibilitaban la extracción de la plusvalía se hallaba amenazada por la expansividad y las presiones igualitarias inherentes al régimen democrático, condenándolo a estar crónicamente afectado por una fuerte propensión hacia la ingobernabilidad y la crisis política. La razón de este desequilibrio debe buscarse en el hecho que la democracia

... mediante el sufragio universal, otorga la posesión del Poder político a las clases cuya esclavitud social viene a eternizar: al proletariado, a los campesinos, a los pequeños burgueses. Y a la clase cuyo viejo Poder social sancio-

<sup>25</sup> Samuel P. Huntington, “The United States”, en Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy*, Nueva York, New York University Press, 1975, pp. 73 y 106-113.

<sup>26</sup> Claus Offe, *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1985, pp. 65-87.

na a la burguesía la priva de las garantías políticas de este Poder. Encierra su dominación política en el marco de unas condiciones democráticas que en todo momento son un factor para la victoria de las clases enemigas y ponen en peligro los fundamentos mismos de la sociedad burguesa. Exige de los unos que no avancen, pasando de la emancipación política a la social; y de los otros que no retrocedan, pasando de la restauración social a la política.<sup>27</sup>

Una solución transitoria adoptada por el estado capitalista en su fase "económico-corporativa" consistió en limitar el juego político a las clases dominantes. De este modo la ciudadanía se restringió al delgado estrato formado por los propietarios y las clases y grupos integrados a su hegemonía, mientras que la gran masa de la sociedad padecía una situación, crecientemente resistida, de exclusión política. El resultado fue la creación de un estado liberal pero no democrático, dado que la plenitud de los derechos políticos quedaba circunscrita tan sólo a unos pocos, ricos y poderosos. De este modo se logró un compromiso, un equilibrio inestable entre las necesidades de la acumulación capitalista y las exigencias de una cierta participación política impostergable para un régimen que se fundaba en la libertad del trabajo asalariado. La democracia "censitaria" se caracterizó pues, en primer lugar, por su vocación excluyente, la cual a su vez adquirió un *status* legal en los diferentes regímenes electorales que consagraban la privación del derecho a sufragio a distintas categorías de las clases subalternas; y, en segundo término, por su naturaleza formal y abstracta, rasgos estos con los que se procuraba frenar la dinámica expansiva de la participación popular. De este modo se "congeló" el proceso democrático, confinándolo al conjunto de las clases y estratos sociales dominantes. El estado liberal aparecía con la figura monstruosa de un Leviatán pero rematado con la cabeza bifronte del dios Jano: dentro de un cierto espacio clasista funcionaba la institucionalidad liberal-burguesa y allí el estado "democrático" prodigaba sus libertades, derechos, garantías y "formas de representación", para usar la feliz expresión de Goran Therborn, a los grupos sociales y fuerzas políticas integrados a la hegemonía del capital; para el resto, difusamente percibido desde las alturas de la sociedad burguesa como "clases peligrosas", el estado liberal se presentaba desembozadamente con el rostro de la dictadura.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> K. Marx, *Las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850*, en *Obras Escogidas* en 2 t., Moscú, Progreso, 1966, I, p. 158.

<sup>28</sup> Cf. Claus Offe, *op. cit.*, pp. 179-206 y Goran Therborn, *What Does the Ruling Class do When it Rules?*, Londres, New Left Books, 1978, pp. 180-218. Véase asimismo el trabajo de Adam Przeworski, *Capitalismo y socialdemocracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, pp. 155-231, para una discusión sobre ciertos aspectos más puntuales de este tema.

Sin embargo, la primera guerra mundial, la revolución rusa y la gran depresión de 1929, tres sucesos que en escasos quince años marcaron definitivamente el rumbo por el cual iría a transcurrir la historia de nuestro siglo, acicatearon las luchas sociales de tal modo que hicieron saltar la camisa de fuerza del viejo estado liberal. A partir de entonces la política se transformó en un hecho de masas, que hacía imposible contener la contradicción entre capitalismo y democracia, perpetuando la alienación política de las clases subalternas. La ciudadanía, esa condición privativa de unos pocos, y por lo tanto un privilegio más que un derecho, tuvo que ser extendida, siempre a regañadientes, al conjunto de clases y capas subordinadas que habían sido convocadas al sacrificio supremo de la guerra y que, cuando llegó a su fin, reclamaron con violencia su incorporación al sistema. De este modo, el viejo estado burgués, liberal y aristocrático, que había hecho del *laissez-faire* un verdadero dogma, jamás respetado, por cierto, pero todavía eficaz en nivel ideológico, fue remplazado, mediante una diversidad de caminos y trayectorias profundamente influidas por las tradiciones de lucha popular prevaecientes en cada sociedad concreta, por una nueva forma política que, a diferencia de la anterior, se asentaba sobre el terreno más sólido pero también más amenazante de la integración de las masas y la legitimación popular del dominio burgués. Se produjo de esta manera el tránsito desde el viejo estado elitista y censitario, el "gendarme nocturno" de la mitología liberal, al estado keynesiano de masas, "benefactor y empresario" a la vez. Estas denominaciones, naturalmente, hay que entenderlas como rótulos simplificadores de realidades muy complejas: sírvase tan sólo para subrayar el paso de una forma estatal que fundaba su dominio clasista sobre la desorganización y la exclusión de las masas, así como en la atomización de la sociedad civil, a otra de tipo "ampliada", que integra a las clases subalternas y que hace reposar a la hegemonía burguesa en su capacidad para organizarlas "dentro" del estado y en función de los intereses dominantes. Es un hecho de sobra conocido que esta profunda mutación estatal en el capitalismo avanzado encontró en la obra de John Maynard Keynes y de Antonio Gramsci a sus teorizadores más agudos y perceptivos, aun cuando "el punto de vista de clase" de cada uno de ellos fuera antagónico. La significativa magnitud de este reajuste, que demandó una radical reconstrucción de las redes de dominación política de la burguesía, tuvo su premio: las contradicciones entre capitalismo y democracia de masas pudieron ser adecuadamente procesadas por el estado keynesiano, inaugurándose con la segunda posguerra una era de prosperidad sin precedentes. A partir de esta inesperada flexibilidad adaptativa del capitalismo, muchos inte-

lectuales y fuerzas políticas de izquierda se desilusionaron y, pensando que los análisis de Marx estaban equivocados, abjuraron del socialismo. Sus críticos liberales se apresuraron a anunciar al mundo la buena nueva: la lucha de clases había muerto, asfixiada por la abundancia que inundaba a occidente, y las ideologías, que habían expresado y alentado los enfrentamientos sociales en la época del capitalismo liberal, habían iniciado su inexorable crepúsculo.<sup>29</sup>

Sin embargo, la historia posterior habría de propinar un duro revés a aquellos profetas de la nueva sociedad sin conflictos de clases y sin ideologías, puro imperio de una supuesta racionalidad técnico-económica. En realidad, si las contradicciones entre estado democrático y modo de producción capitalista no estallaron y se mantuvieron latentes fue porque, tal como acertadamente lo subrayara Huntington, el periodo de la segunda posguerra constituyó la época de oro en 500 años de historia de la civilización burguesa: el conjunto de las economías capitalistas avanzadas que conformaban el núcleo del sistema mundial creció a un ritmo sin precedentes, sobre todo si se tiene en cuenta el carácter planetario del proceso y lo extenso del periodo.<sup>30</sup> Ese auge extraordinario creó las condiciones necesarias para absorber las graves tensiones que subyacían al funcionamiento de la democracia burguesa en el mundo de la posguerra, gracias a la inédita expansión del estado intervencionista que, en una fase comúnmente conocida como la de la "recomposición keynesiana del capitalismo", asumió funciones de vital importancia como regulador y estabilizador del ciclo de acumulación y activo mediador en la lucha de clases "institucionalizada" por el nuevo régimen de hegemonía.<sup>31</sup>

Pero una vez agotada esta época de oro, los intelectuales y la clase política de la burguesía no tardaron en percatarse de los perjuicios que la democracia de masas ocasionaba al capitalismo, y de inmediato surgieron voces proponiendo superar el *impasse* estructural, acusado de producir la perversa combinación de estancamiento con inflación, mediante significativos recortes en el ejercicio de la democracia política o el liso y llano sacrificio de algunas de sus conquistas en aras de la continuidad del proceso de acumulación. Al asumir plenamente la lucha de clases "el ca-

<sup>29</sup> El impacto de estos procesos sobre la izquierda norteamericana en los años treinta está claramente relatado en Irving Kristol, *Reflexiones de un neoconservador*, Buenos Aires, GEL, 1986, pp. 17-40.

<sup>30</sup> Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy*, op. cit., pp. 157 y 158.

<sup>31</sup> Cf. Goran Therborn y Christine Buci-Glucksmann, *Le défi social-démocrate*, París, Francia, Máspero, 1981, pp. 23-70.

pital se hace marxista", usando una feliz expresión de Antonio Negri, para justificar una "solución" conservadora e incluso en algunos casos reaccionaria de la crisis.<sup>32</sup> De allí que se haya promovido y puesto en práctica una estrategia de recomposición que se apoya en dos pilares: por una parte una implacable "eutanasia", ya no del rentista como quería Keynes, sino de aquellas fracciones del capital incapaces de adaptarse a las cambiantes circunstancias del mercado mundial y a la revolución tecnológica en marcha. Esta verdadera "purga" de la burguesía transitó principalmente por el mercado y las articulaciones burocráticas (agencias estatales, *tobbies*, grupos de interés, etc.) que lo ligan al estado. Por eso mismo, su impacto sobre la vida democrática no fue tan importante; pero la recomposición capitalista se apoyó, asimismo, en una segunda base que no fue otra que el redisciplinamiento de la sociedad civil y la neutralización y el control de las demandas de las clases subalternas, todo lo cual tuvo una profunda incidencia sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas.

La democracia aparece en esta perspectiva como la causante final de la crisis: el prolijo recorte de las exigencias populares que ella potencia a la vez que transmite, pondrá fin a la fatal "sobrecarga" del Estado, que genera déficit fiscal y debilita a la autoridad pública, y al "recalentamiento" de la economía, eslabones necesarios de un círculo vicioso que se cierra con la inflación y el estancamiento. De ahí que los teóricos neoconservadores hayan procedido a exaltar, con un entusiasmo digno de mejores causas, la apatía y la indiferencia ciudadanas, la privatización de los problemas del bienestar y la felicidad (como la salud, la educación, etc.) y muchos otros rasgos que antaño fueran combatidos como bárbaros anacronismos en la "cultura cívica" de las sociedades periféricas, pero cuya funcionalidad para la preservación del dominio del capital en los países más desarrollados es, durante la crisis, oportunamente redescubierta.<sup>33</sup>

El ataque a los "excesos" democráticos paralizantes de la supuesta vitalidad del mercado desemboca, en algunos casos más explícitamente que en otros, en una apología del gobierno autoritario: el reconocimiento de las tensiones estructurales de la democracia capitalista remata en un argumento por el cual ésta se transforma perversa e inexorablemente, en una estructura "ingobernable". Será a partir de este paradigma de la ingo-

<sup>32</sup> Cf. "Las penetrantes reflexiones de Antonio Negri", en *La classe ouvrière contre l'état*, París, Galilée, 1978, pp. 23-70.

<sup>33</sup> Éste es el espíritu que anima el famoso informe de la Comisión Trilateral redactado por Crozier, Huntington y Watanuki, citado más arriba.

bernabilidad como habrán de evaluarse las posibilidades y la congruencia de la democracia con las exigencias cada vez más rigurosas de la reproducción del capital.<sup>34</sup> Pero es precisamente allí donde la crítica inspirada en Marx propone un avance a la vez cualitativo y cuantitativo de la democracia, liberándola de los condicionantes impuestos por la supremacía burguesa, que los teóricos neoconservadores recomiendan la subordinación del juego democrático a los imperativos de la producción. La democracia sólo sería posible y deseable mientras no se constituya en un elemento disfuncional al proceso de acumulación. Del reconocimiento de aquella contradicción tempranamente develada por Marx se salta a una recomendación cuasi-hobbesiana y el *democratic self-restraint* pasa a ser invocado como una milagrosa solución para la salvaguarda de la civilización burguesa en el mundo desarrollado. Este diagnóstico, descarnadamente pesimista acerca del futuro de la democracia se torna incluso más sombrío cuando la visión neoconservadora dirige su mirada hacia las sociedades dependientes. Fue en la periferia del sistema donde los sectores populares exhibieron una menor propensión a la moderación y la prudencia políticas en el planteamiento de sus demandas; fue también en esas comarcas donde las élites dirigentes demostraron más descarnadamente su irresponsable demagogia y, finalmente, en donde las instituciones representativas fueron tradicionalmente incapaces de refrendar y canalizar los impulsos desbordados de una tumultuosa ciudadanía.<sup>35</sup>

No es ocioso señalar que esta perspectiva se ha transformado en el enfoque predominante en los círculos dirigentes del capitalismo maduro, habida cuenta de la notable hegemonía ideológica y política de la derecha en esas sociedades.<sup>36</sup> Este desfavorable "clima de opinión" ha configurado, sin duda, un obstáculo más en la larga marcha de América Latina hacia la democracia: la dirección y el ritmo de nuestro movimiento histórico parecen no sincronizar con los del capitalismo metropolitano. El problema es que la recuperación democrática de nuestra región es irrealizable al margen de un mercado mundial cuyos centros dominantes se han

<sup>34</sup> Cf. dos artículos de Samuel Brittan, "Can Democracy Manage the Economy?", en Robert Skidelsky, *The End of the Keynesian Era*, Londres, MacMillan, 1977, pp. 41-49, y "The Economic Contradictions of Democracy", en *British Journal of Political Science* 5, abril de 1975, pp. 129-159.

<sup>35</sup> Tesis éstas originariamente planteadas por Samuel P. Huntington en su *Political Order in Changing Societies*, op. cit., pp. 1-92. Una versión extrema desde esta perspectiva se encuentra en Jeanne Kirkpatrick, "The Hobbes Problem: Order, Authority and Legitimacy in Central America", mimeo., Washington, D.C., American Enterprise Institute, 1980.

<sup>36</sup> Cf. Perry Anderson, *Democracia y socialismo. La lucha democrática desde una perspectiva socialista*, Buenos Aires, Tierra del Fuego, 1988, pp. 69-95.

vuelto más escépticos acerca de las virtudes de la democracia en sus propios países, y bastante indiferentes, cuando no disimuladamente hostiles, ante los intentos de instituir la en las sociedades dependientes. Esta desconfianza radical hacia la democracia en la periferia ha quedado sobradamente expuesta en las elaboraciones doctrinarias hechas por algunos de los voceros del presidente Ronald Reagan, como la ex embajadora Jeanne Kirkpatrick, por ejemplo, quien se esmeró en fundamentar política y moralmente la preferencia que su gobierno sentía por las "dictaduras" amigas de los Estados Unidos y los reparos y objeciones que le merecían las democracias latinoamericanas, concebidas siempre como potencialmente hostiles a los intereses norteamericanos.<sup>37</sup> En el plano más prosaico, pero sin duda efectivo, de la política económica internacional, el desinterés de los principales gobiernos democráticos del capitalismo avanzado, sean éstos conservadores, liberales o "socialistas", por la suerte de la democracia latinoamericana quedó deplorablemente ratificado a lo largo de los ochenta. La insensibilidad ante el impacto de la crisis de la deuda externa que nos está asfixiando es de una elocuencia tal que ahorra miles de palabras. El resurgimiento del proteccionismo en el comercio internacional y la inmovible parquedad de la ayuda al desarrollo son otros ejemplos dolorosos de la displicencia con que las potencias capitalistas se han desentendido de la laboriosa reconstrucción del orden democrático en nuestra región.<sup>38</sup>

### c) Problemas de gobernabilidad

Nos parece conveniente plantear una breve reflexión sobre la cuestión de la "ingobernabilidad" democrática puesto que parece obvio que más allá de la vocación político-ideológica conservadora de los proponentes de esta tesis, el problema es real y no puede desconocerse. En efecto, la ingobernabilidad es una amenaza endémica en toda sociedad compleja y burocratizada; por consiguiente, no es una anomalía exclusiva del capitalismo maduro sino que también se presenta a veces agigantada en el ámbito de la periferia capitalista. Sería suicida cerrar los ojos ante esta

<sup>37</sup> Cf. su "Dictatorship and Double Standards", Washington, D.C., American Enterprise Institute, reimpresión núm. 107, marzo de 1980.

<sup>38</sup> Cf. Hélan Jaworski, "Las políticas de cooperación de Europa Occidental hacia América Latina y sus posibilidades futuras", en Atilio A. Borón y Alberto van Klaveren (comps.), *América Latina y Europa Occidental en el umbral del Siglo XXI*, Buenos Aires, GEL, en prensa.

realidad, pues la complejidad creciente de la vida social y de los procesos de acumulación de capital requieren de una expansiva presencia estatal que, inexorablemente, genera estructuras burocráticas cada vez más invasoras y opresivas. El "estatismo" del capitalismo contemporáneo no es producto de un empecinamiento ideológico de las clases subalternas o de una izquierda dogmática sino el resultado de una necesidad objetiva del proceso de acumulación. Esta situación, combinada con un alto nivel de movilización y participación políticas, sin las cuales no puede seriamente hablarse de democracia, plantea todo un conjunto de problemas de coordinación socioeconómica y administrativa que sería insensato menospreciar. Sin caer en el fatalismo de Weber, para el cual la burocracia sólo podría ser derrotada en una pírrica batalla que provocaría el hundimiento de la civilización que le sirve de sustento, las tensiones entre la democracia por un lado, y las tendencias estatistas y burocratizantes por el otro, generan graves problemas en el funcionamiento de las sociedades modernas.<sup>39</sup> La enorme repercusión que han merecido las reflexiones de Norberto Bobbio sobre la materia se explica no sólo porque cuestiona medularmente las premisas de la teoría política marxista sino también porque la gravedad de su diagnóstico, que sigue las huellas de Weber, pone de relieve los alcances de una contradicción sistemática que ha afectado el funcionamiento de los regímenes democráticos tanto en los capitalismos maduros como en la periferia.<sup>40</sup> En ambos es visible la decadencia de las instituciones políticas representativas y la creciente concentración del poder de decisión en las esferas administrativas y burocráticas del estado, conclusiones sobre las cuales coinciden pensamientos tan disímiles como los de Sheldon Wolin y Nicos Poulantzas.<sup>41</sup>

La historia pasada y reciente de América Latina demuestra hasta la saciedad que la vitalidad de la sociedad civil y el carácter arrollador del movimiento popular, "resucitados" luego de prolongados periodos autoritarios, pueden originar situaciones en las cuales el frágil y precario equilibrio político-institucional de las nacientes democracias sea alterado poniendo en peligro la gobernabilidad del sistema. Además, este problema puede agravarse ante el accionar de los sectores autoritarios más re-

<sup>39</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, pp. 1072-1073.

<sup>40</sup> Artículos que se encuentran en el volumen de Coen indicado más arriba.

<sup>41</sup> A la interpretación de Wolin nos hemos referido más arriba, en la nota 19. Desde el ángulo marxista véanse los últimos análisis de Nicos Poulantzas en *Estado, poder y socialismo*, Madrid, Siglo XXI, 1979.

calcitrantes, siempre dispuestos a percibir el retorno a la democracia como una amenaza gravísima y ante la cual despliegan una gran variedad de estrategias para impedir la estabilización del nuevo régimen. En el complicado ajedrez político de la transición y la consolidación latinoamericanas es preciso recordar que uno de los participantes, precisamente el jugador que representa la alianza de las clases y corporaciones más poderosas, ha dado reiteradas muestras de su escasa afinidad con las ideas y la práctica de la democracia y que, por consiguiente, sólo la aceptaría en el caso de que ésta surgiese como el corolario de una correlación de fuerzas abrumadoramente desfavorable a sus preferencias. Para la coalición autoritaria, la democracia es una derrota política que es aceptada porque no existe ninguna otra alternativa.

Lo anterior permite comprender que el juego democrático latinoamericano se enfrente ante una amenaza constante de sabotaje por parte de los grupos social y económicamente dominantes: amplios sectores de la burguesía, fuerzas armadas adictas al pretorianismo y furibundamente ultramontanas; una gran prensa comprometida muchas veces con los negocios de la primera y los negocios de las segundas, amén de otros grupos, estratos y corporaciones. La labor de estos actores sociales se facilita en nuestro continente por varias circunstancias. Mencionemos sólo las más importantes: en primer lugar, por el círculo vicioso que, dada la precariedad de la democracia, conduce precisamente al agigantamiento del peso social, económico, político y cultural de sus enemigos autoritarios; segundo, por el funcionamiento de una economía capitalista extraordinariamente sensible a las iniciativas de la burguesía y ante las cuales los debilitados estados nacionales, desangrados por la crisis de la deuda, carecen de instancias efectivas de mediación y control. Por ello, una actitud apenas escéptica ante un nuevo gobierno surgido de un proceso electoral democrático puede traducirse en una significativa baja de las inversiones o en una maciza fuga de capitales, todo lo cual repercute gravemente sobre la estabilidad política y económica de la nación en un grado infinitamente mayor, por ejemplo, que una huelga general. La experiencia del gobierno de Mitterrand en Francia es sumamente ilustrativa al respecto, pues demuestra una vulnerabilidad estatal ante la "huelga de la burguesía" análoga a la que registrara el Chile de Allende y, en estos últimos años, la Argentina de Alfonsín, el Brasil de Sarney y la Venezuela de Pérez.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Cf. Fred Block, "The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State", *Socialist Revolution* 33, vol. 7, núm. 3, mayo-junio de 1977, y su "Beyond Relative Autonomy: State Managers as Historical Subjects", en *New Political Science* 7, otoño de 1981.

Si a la rebelión de la burguesía se sumara el posible desborde de un movimiento popular frustrado y desesperanzado, empobrecido y, en ciertos casos desesperado, bajo el peso de una profunda crisis económica y política tendríamos como resultado que el ajedrez de la transición que enfrenta a una coalición democrática con la alianza reaccionaria se presenta con rasgos extraordinariamente preocupantes. En efecto, el nuevo régimen debe enviar mensajes claros a los principales contendientes, pero el problema es que lo que constituye un gesto alentador para uno tiende a desplazar a su oponente hacia los márgenes del sistema y a empujarlo para que emplee métodos y formas de lucha que no colaboran para la estabilización del orden democrático. Los programas de "ajuste" auspiciados con tanta obstinación por el Fondo Monetario Internacional y los principales gobiernos capitalistas producen el beneplácito de la *business community*, la que de inmediato pasa a elogiar el "pragmatismo y realismo" de los nuevos gobernantes; pero a nadie se le puede escapar que ellos generan recesión, desempleo y una sensible caída en el nivel de ingresos de las clases y las capas populares que agravan las contradicciones sociales de los regímenes postautoritarios y erosionan la legitimidad popular que necesitan las nuevas democracias. Las experiencias de Argentina y Venezuela durante 1989 son paradigmáticas y demuestran la complejidad de los dilemas con que se enfrentan los nuevos gobiernos de la región. No sería, pues, imposible que algunos procesos como los que hemos delineado den lugar a una situación objetiva de ingobernabilidad, susceptible de ser espléndidamente aprovechada por una coalición autoritaria para recortar significativamente los contenidos y los alcances de un proyecto democrático, o sencillamente para revertirlo.<sup>43</sup>

En síntesis: no se trata de desconocer los amenazantes retos planteados por la burocratización y la situación cada vez más compleja de las sociedades modernas, algo que es difícil de hacer después de las penetrantes observaciones formuladas por Max Weber, sino de evitar pensarlos desde una perspectiva que asuma implícitamente la conservación de la sociedad actual, que es el supuesto básico de las tesis sobre la ingobernabilidad popularizadas mediante la prédica neoconservadora.<sup>44</sup> La ingobernabilidad es un síntoma que proyecta sobre el escenario del estado tanto las estrategias desestabilizadoras de los autoritarios, civiles y uni-

<sup>43</sup> En el trabajo ya mencionado de Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, se encuentra una estimulante discusión sobre los múltiples itinerarios posibles de la transición desde un régimen autoritario.

<sup>44</sup> Cf. Claus Offe, *op. cit.*, pp. 65-87.

formados, que rechazan tanto los avances democráticos cuanto las aspiraciones de las grandes mayorías nacionales, que pugnan por tener acceso al disfrute de condiciones materiales congruentes con la dignidad que se supone debe caracterizar al ciudadano de una república democrática. Si estas exigencias, modestas y elementales, de las clases subalternas tornan ingobernable el sistema es porque la política se ha disuelto en las aguas cenagosas del mercado, olvidando que la estabilidad del orden político sólo puede fundarse sobre la justicia y no sobre el egoísmo racionalista de los capitalistas. Y esto, en América Latina, quiere decir que la democracia tiene que ser audazmente reformista o de lo contrario, su suerte está echada.

Es indiscutible que la democracia debe ser gobernable. Cualquier argumento del "romanticismo izquierdista" acerca de la productividad histórica de la ingobernabilidad debe por eso ser rechazado, porque escamotea a sabiendas clarísimas enseñanzas del pasado, a saber: que una situación de este tipo es la antesala de la anarquía, de la anomia colectiva y, finalmente, de la recomposición despótica y violenta del estado autoritario. En otras palabras, la ingobernabilidad facilita la respuesta reaccionaria y castiga inexorablemente a las fuerzas democráticas y a las clases y capas subalternas. Dicho esto, sin embargo, es preciso añadir que la necesidad de preservar la gobernabilidad del sistema no puede ser motivo, como lo quiere la racionalidad neoconservadora, para postergar *sine die* las reivindicaciones de las clases populares, especialmente en sociedades como los capitalismo latinoamericanos que tantas muestras han dado de una total irresponsabilidad ante el sufrimiento de las grandes mayorías nacionales. La democracia no sólo debe demostrar su capacidad para gobernar el sistema político y la sociedad civil; también debe ser un instrumento idóneo para la construcción de un mundo mejor. La ingobernabilidad nos habla de un malestar profundo originado por la persistencia de un régimen de producción intrínsecamente injusto. Bajo ciertas condiciones el capitalismo desarrollado pudo compensar políticamente las inequidades de la explotación asalariada. Sin embargo, en la actualidad parecería que ello ya no es posible, al menos, de la misma manera, y se asiste a una ofensiva frontal de la derecha en los ámbitos económicos, "intelectuales y morales", y políticos. El resultado ha sido la acentuación de las corrientes conservadoras y autoritarias, las cuales han puesto en práctica diversos ensayos de "privatizaciones" y han procurado el desmantelamiento de algunas instituciones cruciales del Estado de bienestar. Es más que dudoso que esta acelerada "vuelta al mercado", hoy en boga en los capitalismos maduros tanto como en los periféricos, y en el este tanto como en occidente, pueda resolver los problemas sociales y económicos

que están en la base de las tendencias hacia la ingobernabilidad de los regímenes democráticos. La evidencia histórica parece señalar con total claridad que, en los capitalismos desarrollados, los proyectos de reforma social no se han hecho "con el mercado" sino contra el mismo, procurando rectificar desde el estado las injusticias inherentes a su dinámica.<sup>45</sup>

#### d) El contexto económico de la democratización latinoamericana

Otro elemento que conviene tener en cuenta es la crisis económica y en particular el problema de la deuda externa y el comercio exterior latinoamericano. No nos extenderemos demasiado sobre estos aspectos porque, al igual que el anterior, forman parte del patrimonio común de problemas y preocupaciones de los países del área y acerca de los cuales existe una abrumadora evidencia empírica.

Según los estudios realizados por la CEPAL, la evolución del producto interno bruto por habitante, medida en valores constantes (dólares norteamericanos de 1980), para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe<sup>46</sup> registra una sensible caída desde los inicios de la década de los ochenta y que se agravan aún más luego del estallido de la crisis de la deuda en 1982. Si tomamos las cifras de 1980 y las transformamos en base 100 tenemos que hacia 1983 el índice del PIB per cápita de la región había descendido a 89.8%; al año siguiente se registró una leve mejoría al igual que en 1985, pero el valor del índice llegó apenas a 92.1%. Se produjo luego un nuevo ascenso hasta alcanzar un valor de 94.0% en 1987, para volver a caer en los dos años finales de la década rematando en 1989 con un índice de 91.7%. En suma, transcurridos los ochenta, el PIB per cápita era todavía algo más de 8% inferior al del año base. Con razón se afirma que, en términos de desarrollo, la década que acaba de concluir ha sido una de las peores de nuestra historia en donde se esfumaron los esfuerzos de toda una generación.<sup>47</sup>

La variación del producto interno bruto por habitante acumulada en-

<sup>45</sup> Cf. Ralph Miliband, *El estado en la sociedad capitalista*, México, Siglo XXI, 1970, p. 67.

<sup>46</sup> Los países comprendidos son los siguientes: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Venezuela.

<sup>47</sup> Cf. *Notas sobre la economía y el desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile, núm.

tre 1981 y 1989 en las mayores economías de América Latina confirma la uniformidad regional de las tendencias generales enunciadas más arriba: Venezuela y Argentina vieron disminuir su producto per cápita un 24.9% y un 23.5% respectivamente, en tanto que en México la caída fue del orden del 9.2% y en Brasil de 0.4%. Son excepciones los casos de Chile y Colombia que terminan la década con un moderado aumento de 9.6 y 13.9 por ciento.<sup>48</sup>

Más allá de la elocuencia de estas cifras conviene detenerse brevemente en el examen de los poquísimos datos disponibles relativos a la distribución del ingreso en los países del área. Éstos señalan, por ejemplo, que la estructura prevaleciente en Brasil es una de las más regresivas del mundo. El caso mexicano, que en su época también fue considerado un milagro económico, se inscribe, tal vez con características un poco menos agudas, dentro de la misma tendencia y no hay razones fundadas para pensar que las inequidades estructurales de la economía chilena han desaparecido. A la hora de evaluar el éxito de un modelo de desarrollo, y sobre todo, su congruencia con un proceso de democratización, no puede dejar de ser preocupante que entre 1960 y 1980 el 50% más pobre de la población brasileña pasó de percibir el 17.4% del ingreso nacional a sólo el 12.6%, en una época en que economistas y empresarios no cesaban de cantar loas al milagro económico. El reverso de la medalla muestra que el 10% superior pasó de apropiarse el 39.6% de la riqueza nacional en 1960 a disponer del 50.9% de la misma veinte años más tarde.<sup>49</sup> Con datos que revelan la presencia de una situación más desfavorable incluso que la de la India, Brasil aparece con la peor estructura de distribución de ingresos de una muestra de diez países recientemente analizada por el Banco Mundial.<sup>50</sup> Aun en el caso argentino, un país con una tradición de igualdad social muy fuerte, un minucioso estudio de Óscar Altimir llega a conclusiones plenamente congruentes con las evidenciadas para el caso brasileño: entre 1961 y 1980 el 40% más pobre pasó de percibir el 17.3% del ingreso nacional a percibir 14.5%, mientras que el decil superior subió del 39.0% al 44.0%.<sup>51</sup> Si a esto añadiéramos los datos fragmentarios que

---

485/486, diciembre de 1989, p. 18. Hay que advertir que las cifras correspondientes al año 1989 son estimaciones preliminares, sujetas a revisión. No obstante, la tendencia que ellas dibujan difícilmente será revertida con la publicación de las cifras definitivas.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>49</sup> Cf. Fernando H. Cardoso, *A Democracia necessária*, Campinas, Papirus, 1985, p. 90.

<sup>50</sup> Citado en Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics. Brasil and the Southern Cone*, Princeton, Princeton University Press, 1988, pp. 124-125.

<sup>51</sup> Óscar Altimir, "Estimaciones de la distribución del ingreso en la Argentina, 1953-

documentan la acentuación de esas tendencias regresivas en los últimos años, acicateadas por los agudos procesos inflacionarios que afectaron a Argentina, y a Brasil y, en menor medida a Venezuela y a México y los ortodoxos "programas de ajuste" implementados para combatirlos, tendremos un panorama lo suficientemente expresivo de la seriedad de los problemas económicos que obstaculizan la larga marcha de América Latina hacia la democracia política.

Al respecto, los datos sobre la evolución de los salarios reales son francamente preocupantes, aún si se toman en cuenta las cifras correspondientes al periodo *anterior* al verdadero "apretón" que tuvo lugar a partir de 1982. Un estudio de la Organización Internacional del Trabajo revela que las tasas anuales de crecimiento de los salarios reales en la década de los setenta fueron de -1.8% para Bolivia, 2.2% para México -2.8% para el Perú -5.3% para Uruguay y -0.5% para Venezuela.<sup>52</sup> Sin embargo, es de sobra conocido que este negativo desempeño habría de empeorar sensiblemente en la siguiente década, cuando al compás de las "políticas de ajuste" la mayoría de los países de América Latina recortaron sustancialmente los ingresos de los trabajadores y de los grupos más deprivados de la población. El salario mínimo urbano, medido en términos reales, descendió de 100.0 a 77.1 entre 1980 y 1989 en Argentina; a 70.6 en Brasil; a 79.7 en Chile; a 50.7 en México y a 68.6 en Venezuela.<sup>53</sup> Estos datos confirman las peores expectativas en relación con el proceso de pauperización sufrido por vastos sectores de las sociedades latinoamericanas. Es evidente que tanto esta abrupta regresión salarial como la acentuada reconcentración del ingreso mencionada más arriba están llamadas a ejercer un profundo impacto no sólo en la economía sino también en el futuro de la democracia de nuestros países. Sería conveniente reflexionar sobre las consecuencias a largo plazo de las trayectorias divergentes que separan las exigencias sociales derivadas de la agudización de la crisis y la pauperización generalizada y las capacidades efectivas de intervención estatal. Esto podría expresarse muy gráficamente con la imagen de las tijeras: las demandas generadas en la sociedad civil, las insatisfacciones, las deprivaciones y los sufrimientos provocados tanto por la crisis como por los ensayos neoliberales puestos en práctica en la

---

1980", en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, vol. 25, enero-marzo de 1986, núm. 100, p. 547.

<sup>52</sup> Organización Internacional del Trabajo. *El trabajo en el mundo I*, Ginebra OTT, 1984, pp. 222-227.

<sup>53</sup> CEPAL, *op. cit.*, p. 21.

región durante los años de las dictaduras militares han dado lugar a un verdadero aluvión de reivindicaciones, facilitadas por otra parte por el clima tolerante y permisivo de sociedades que reinician su larga marcha hacia la democracia. En esas condiciones, sin embargo, la misma crisis que potencia las renovadas exigencias sociales reduce notoriamente las capacidades del Estado para financiar y producir las políticas necesarias para resolver, o al menos aliviar, las dificultades aludidas. El resultado es una alarmante ingobernabilidad tendencial del sistema, su acelerada deslegitimación y su probable desestabilización, con los riesgos de una sorpresiva reinstalación de una nueva dictadura militar.

Por último, no podríamos dejar de referirnos al tema de la deuda externa puesto que ésta desempeña un papel de singular importancia en el debilitamiento de los estados latinoamericanos al transferir una voluminosa cantidad de recursos hacia los centros metropolitanos. Este drenaje ha disminuído sustancialmente las capacidades de intervención efectiva de los gobiernos, menoscabando sus posibilidades de afianzar la transición democrática con una política de reforma social. El déficit fiscal adquiere así renovada virulencia ya que no sólo es resultado del crónico desequilibrio presupuestario de nuestras administraciones y la tradicional indisciplina en el manejo de las cuentas fiscales sino que, además, sus erogaciones se ven notablemente acrecentadas por la sobrecarga asfixiante de la deuda externa. Para nuestra desgracia ésta se ha convertido en un verdadero tributo imperial que ha crecido monstruosamente a lo largo de la década: en Argentina el total de la deuda externa por habitante ascendió de 981 dólares en 1980 a 1 827 en 1987; Brasil pasó de 454 a 876 en los mismos años; Chile de 999 a 1 699; México de 719 a 1 317; Uruguay de 742 a 1 412 y Venezuela de 1 803 a 1 996.<sup>54</sup> La progresión es aterradora y demuestra lo absurdo de toda la situación del endeudamiento externo, máxime si se tiene en cuenta el hecho nada baladí de que el mismo fue contraído, salvo en el caso de Venezuela, por dictaduras militares, en países que carecían de gobiernos libremente elegidos, con parlamentos clausurados o que funcionaban sin los atributos ni las capacidades de control y fiscalización de los actos del ejecutivo, con partidos

<sup>54</sup> Los datos sobre población de 1980 fueron obtenidos del Banco Mundial, *World Development Report: 1982*, Nueva York, Oxford University Press, 1982, pp. 110-111; los correspondientes al año 1987 fueron tomados del *Informe sobre el desarrollo mundial; 1989*, Nueva York, Oxford University Press, 1988, pp. 188-189. Los datos sobre la deuda para el año 1987 fueron extraídos de esta última fuente, pp. 228-229, y los correspondientes al año 1980 de la revista del INTAL, *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, núm. 88, marzo de 1984, p. 90.

políticos y sindicatos disueltos o "intervenidos", y con severísimas restricciones en el ejercicio de las libertades públicas. Durante la primera fase de nuestras transiciones democráticas la deuda externa per cápita prácticamente se duplicó, llegando a significar 76% del producto nacional bruto por habitante de la Argentina en 1987, 43% por el mismo concepto en Brasil, 130% en Chile, 72% en México, 64% en Uruguay y 62% en Venezuela.<sup>55</sup> Aún no se dispone de cifras oficiales comparativas, pero es casi seguro que estos guarismos se hayan acentuado en los últimos años, salvo en el caso de Chile, donde el proceso de capitalización de la deuda puede haber atenuado marginalmente la tendencia general predominante en América Latina.

Si miramos el problema desde otra perspectiva viendo la relación existente entre la deuda y el producto nacional bruto, las conclusiones no son más reconfortantes: entre 1970 y 1987 la primera pasó de representar 8.6% del PNB de la Argentina a 61.7%; en Brasil, de 8.2 al 29.1%; en Chile, de 25.8% a 89.4%; en México, de 8.7 a 59.5%; en Uruguay, de 11.3% a 42.2% y en Venezuela, de 5.7 a 52.3%.<sup>56</sup> En consecuencia, nuestros países deben gran parte de todo lo que producen en un año, y esta permanente sangría ha tenido como efecto que vastos segmentos de América Latina, no sólo los sectores de menores ingresos sino la antigua pequeña burguesía y las otrora florecientes capas medias de profesionales y técnicos, se encuentren sumidos en un proceso de creciente pauperización. En este continente el problema ya no es más la pobreza sino la indigencia y bajo estas condiciones el futuro de la democracia latinoamericana se presenta con signos gravemente intranquilizadores.

Es evidente que América Latina no puede pagar su deuda externa, y aun cuando sus grupos dirigentes tuvieran la voluntad de hacerlo, sencillamente no existirían los recursos para ello. A pesar de las significativas remesas de divisas enviadas a los centros, lo que de por sí constituye un absurdo mayúsculo, el volumen de la deuda sigue creciendo con relación a nuestras exportaciones. Si en 1980 aquélla representaba 3.4 veces el valor de las exportaciones brasileñas, en 1986 se estima que esta razón llegó al 4.6. Téngase en cuenta que estamos hablando de la economía latinoamericana que tuvo el más destacado desempeño en el terreno de las exportaciones. Para otros países, como Argentina, Bolivia, México, Perú o Uruguay la re-

<sup>55</sup> Los datos sobre el producto nacional bruto por habitante fueron tomados del Banco Mundial, *Informe...*, op. cit., pp. 188-189.

<sup>56</sup> *Ibid.*, pp. 234-235.

lación es aún más desfavorable. ¿Cómo hacer para pagar?<sup>57</sup>

La pregunta no es retórica porque, de hecho, América Latina transfirió a los centros la friolera de 203 000 millones de dólares entre 1982 y 1989, y a pesar de ese esfuerzo descomunal, que de haber sido aplicado a programas de desarrollo económico y social hubiera mejorado sustancialmente nuestra actual condición, nos encontramos con que estamos más endeudados que antes y con una hipoteca sobre nuestro futuro que no tiene vías de solución.<sup>58</sup> El caso de Argentina es particularmente instructivo en este tema porque la transición democrática puesta en marcha durante el gobierno de Raúl Alfonsín fue progresivamente debilitada a causa de la sangría económica originada por la deuda externa. Más allá de los planes y proyectos tendientes a reducir a límites compatibles con el desarrollo nacional el pago de la deuda, lo cierto es que durante los primeros cuatro años de gobierno democrático Argentina desembolsó la suma de 10 453 millones de dólares, lo que representa nada menos que 97% del superavit comercial de esos años, 35% de las exportaciones totales y 3.5% del PIB del periodo.<sup>59</sup> Como consecuencia de la opción escogida por el gobierno, diversos programas sociales tuvieron que ser cancelados, y fue preciso imponer, además, una estricta política de ajuste que recortó salvajemente los ingresos de las clases y las capas populares. Los efectos recesivos de esta política han sido muy negativos; más grave todavía, aunque de efecto más retardado y persistente, ha sido el desprestigio que la democracia ha sufrido ante los ojos de las clases subalternas, al contemplar cómo bajo ese régimen sus legítimas demandas eran desoídas mientras que un reducido estrato empresarial se enriquecía gracias a las protecciones, los subsidios y las transferencias que le aseguraba sus relaciones privilegiadas con el Estado. En síntesis, América Latina se enfren-

<sup>57</sup> Dada la imposibilidad objetiva de hacer frente a los compromisos derivados de la deuda externa, Guillermo O'Donnell, en un brillante trabajo, trata de indagar las razones por las cuales los gobiernos latinoamericanos no actúan racionalmente para enfrentar este problema. Véase su "Deuda externa: ¿Por qué nuestros gobiernos no hacen lo obvio?", en *Revista de la Cepal*, Santiago, núm. 27, diciembre de 1985, pp. 27-33. Andre Franco Montoro, senador brasileño y ex gobernador del estado de São Paulo, presenta una reflexión sobre los aspectos éticos de este asunto en "Una visão global da dívida externa da América Latina", mimeo., Instituto Latino Americano do Brasil, 1987.

<sup>58</sup> La deuda externa de la región se incrementó en 101 000 millones de dólares entre esos años. Estos datos están contenidos en un reciente informe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), cuyas líneas generales acaba de dar a conocer la prensa. Véase "La deuda latinoamericana y el pago de nunca acabar", en *Página/12*, Buenos Aires, 20 de febrero de 1990, p. 10.

<sup>59</sup> Cf. Alberto Pontoni, "Deuda Externa. Un nuevo rol para el FMI", en *Página/12*, Buenos Aires, 14 de julio de 1988, p. 9.

ta a un dilema de hierro: la dilapidación de los esfuerzos y sacrificios en pro del desarrollo realizados durante los últimos 20 años obliga a reforzar la intervención estatal, profundizando su perfil asistencialista para aliviar la situación de enormes contingentes populares; en caso contrario va a tener que utilizar la fuerza pública para reprimir las protestas "desde abajo", cavando así la fosa de su incipiente proceso de redemocratización.

### e) La política norteamericana y la democracia en América Latina

A los obstáculos ya señalados, y que demuestran elocuentemente lo escabroso del sendero hacia una democracia consolidada en esta parte del planeta, habría que agregar otros dos que no podríamos dejar de mencionar en este trabajo: el impacto de la política norteamericana en relación con los procesos de democratización actualmente en curso en América Latina y el tema de los sujetos sociales de la democracia.

Con relación al primero, es innecesario recordar la importancia histórica que ha tenido para nuestro continente el simple hecho de compartir la misma área geográfica que Estados Unidos. La pertinaz "presunción hegemónica" de la superpotencia se ha hecho sentir reiteradamente a lo largo de la historia de la América Latina independiente.<sup>60</sup> Para nuestro infortunio, aquélla ha volcado, con excesiva frecuencia, su poder e influencia para favorecer los proyectos más retrógrados y a los grupos sociales y fuerzas políticas más recalcitrantes al sur del Río Grande. Durante un larguísimo periodo la política exterior norteamericana fue víctima de un principio burdo y erróneo pero efectista según el cual las dictaduras latinoamericanas garantizaban mejor la protección de los intereses norteamericanos que las turbulentas e inestables democracias que ocasional-

<sup>60</sup> Una buena discusión sobre el papel que el contexto internacional, y sobre todo Estados Unidos, desempeñan en la fase actual del desarrollo político latinoamericano se encuentra en Luis Maira (comp.), *¿Una nueva era de hegemonía norteamericana?*, Buenos Aires, RIAL-GEL, 1986; Luis Maira, "La hegemonía internacional de Estados Unidos y el proceso de democratización en América Latina", en EURAL, *La vulnerabilidad externa de América Latina y Europa*, Buenos Aires, GEL, 1985, pp. 75-86; Heraldo Muñoz, "Reflexiones sobre el orden mundial y América Latina", *ibid.*, pp. 51-66; Alberto van Klaveren, "Las relaciones de los países latinoamericanos con Estados Unidos: un ejercicio comparativo", en Mónica Hirst (comp.), *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina Estados Unidos*, Buenos Aires, GEL, 1987, pp. 323-353, y Lawrence Whitehead, "International Aspects of Democratization", en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986, vol. 3, cap. 1.

mente despuntaban por la región. En realidad lo que ocurría era que, por muchos motivos, ciertos intereses empresariales preferían ser “protegidos” por los regímenes de fuerza que proliferaban en el área —por causas domésticas tanto como por “influencias” externas. Lamentablemente para nosotros, la gravitación de estos grupos económicos en los círculos dirigentes norteamericanos era de tal magnitud que las conveniencias mercantiles de las firmas fueron hábilmente confundidas con los intereses nacionales de Estados Unidos. Error fatal: el apoyo a la interminable galería de déspotas iberoamericanos se convirtió en la constante a lo largo de todos estos años, y sólo cuando el vendaval democrático comenzó a conmover a todo el mundo, incluyendo los bastiones más irreductibles del estalinismo, Washington se decidió a cambiar de opinión. La gravedad del asunto y el pesado lastre que ha significado la conexión imperialista entre Estados Unidos y América Latina es de tal orden que incluso un autor como Octavio Paz, cuyas simpatías políticas es ocioso subrayar, ha repudiado esta enésima aventura intervencionista norteamericana en Panamá como “un capítulo más en el arte de ser impopular [con América Latina AAB], cultivado con tenacidad por los gobiernos de Washington”.<sup>61</sup>

No cabe pues la menor duda de que la presencia y el accionar de los intereses imperiales son un obstáculo objetivo que ha frustrado reiteradamente las aspiraciones democráticas de América Latina. Sea por su afán de preservar obsoletas algunas áreas de “influencia”, o por una obsesión geopolítica dirigida a garantizar la seguridad nacional presuntamente amenazada hasta por los más pequeños países del área; o simplemente por una secular predisposición a defender y empañar mezquinas ventajas para algunas firmas con las cuales muchas veces los Estados Unidos identificaron sus intereses nacionales, el hecho es que la superpotencia ha desempeñado un papel poco constructivo, por no decir funesto, en la convulsionada historia de la democratización latinoamericana.

La intransigencia norteamericana en Centroamérica la ha llevado a involucrarse activamente en todos los países del área, alguno de los cuales, como Honduras, por ejemplo, ha perdido los atributos esenciales que hacen a la soberanía nacional. Fuera del istmo, sin embargo, ha habido una saludable rectificación de las posiciones tradicionales: en la República Dominicana la administración Carter hizo valer su influencia para afianzar los avances democráticos y, al promediar su mandato, la admi-

<sup>61</sup> “Los hechos de Panamá y la opción que nos demanden”, en *La Nación*, Buenos Aires, 8 de febrero de 1990, p. 7.

nistración Reagan adoptó un discurso en principio favorable a los proyectos democratizantes en auge en América del Sur. La "amenaza" que representa el liderazgo soviético de Mijail Gorbachov y la necesidad de robustecer la credibilidad y la consistencia políticas de la prédica norteamericana en favor de la democratización de los países del Este seriamente deterioradas por la "atracción fatal" que Washington parece sentir por los dictadores latinoamericanos, precipitó una tan inesperada como bienvenida revisión de las políticas más convencionales hacia nuestra región. Por otra parte, el fracaso de las dictaduras latinoamericanas, responsables, entre muchas otras desgracias, de masivas violaciones a los derechos humanos y una guerra en el Atlántico Sur, que enfrentó a Argentina con Gran Bretaña, contribuyó en no poca medida a erradicar, o por lo menos a disminuir, la visceral desconfianza hacia los procesos democráticos en curso al sur del Río Grande. Todo esto ha servido, sin duda alguna, para robustecer el impulso de las coaliciones democratizantes y para debilitar la fuerza de las alianzas reaccionarias, otrora apoyadas con entusiasmo por distintos gobiernos norteamericanos. Si se recuerda la cantidad de golpes militares que fueron fraguados con el activo concurso de las embajadas norteamericanas en la región (piénsese, además de Chile en 1973, en el golpe brasileño de 1964, o el argentino de 1966, para no citar sino algunos casos bien destacados), el abandono de esta política y la adopción de una tesitura favorable a las democratizaciones está llamada a tener significativas repercusiones sobre los procesos políticos latinoamericanos y permite mirar las cosas con un poco más de optimismo. En este caso las influencias ejercidas por el sistema internacional y el reacomodo entre las superpotencias parece jugar, veremos por cuanto tiempo, a favor de nuestro prolongado y complejo tránsito hacia la democracia.

#### **f) Las fuerzas armadas y las desventuras de las transiciones "pactadas"**

No podríamos terminar estas reflexiones sin referirnos a uno de los problemas cruciales de la transición política en América Latina: el papel de las fuerzas armadas y su inserción en el nuevo marco institucional y constitucional democrático. Abundar sobre la necesidad y la urgencia de estudiar este tema nos parece ocioso. Basta con observar la fenomenal gravitación de los militares en la política brasileña, la persistencia de sus presiones corporativas en Argentina y Uruguay o su continuada capacidad de veto en el caso chileno para comprender que allí se asienta

una de las amenazas más graves al futuro democrático de la región.<sup>62</sup>

El análisis de la así llamada "cuestión militar" nos remite al tema de los pactos de la transición. La bibliografía especializada sobre el tema ha crecido enormemente y, en cierta forma, las "conclusiones tentativas" de O'Donnell y Schmitter resumen muy bien el *state of the art* en esta materia. Estos autores sostienen que

Nuestra conclusión empírica (antes propuesta como preferencia normativa) es que para dichos países el único camino hacia la democracia política es la negociación pacífica basada en la liberalización inicial y en la posterior introducción de las instituciones propias de la competencia electoral, la representación de los intereses y la responsabilidad del Ejecutivo ante la ciudadanía —con todos los costos, concesiones recíprocas e incertidumbres que, como luego veremos, este camino entraña.<sup>63</sup>

Conviene examinar con más detenimiento esta afirmación, y distinguir en principio dos cuestiones separadas: por un lado las conclusiones empíricas, con las cuales difícilmente podría disentirse toda vez que la democratización sudamericana proviene indudablemente de procesos de descomposición de los regímenes autoritarios y de haber hecho efectiva una "entrega" o "transferencia" del poder a actores políticos relativamente potables para los jefes del viejo régimen. Sobre esto no habría mucha controversia porque la evolución gradual parece haber desterrado, al menos por ahora, las vías revolucionarias de cambio político en América Latina y, por lo tanto, las transiciones democráticas asumen la forma de un pacto entre la "clase política" saliente y los partidarios del nuevo orden. Pero otro asunto, enteramente distinto, es la preferencia normativa a la que se adhieren O'Donnell y Schmitter: aquí el acuerdo es mucho más problemático, porque supone desestimar la validez de una larga tradición en las ciencias sociales, que reúne nombres de orientaciones tan diversas como Nicolás Maquiavelo, Alexis de Tocqueville, Karl Marx, Max Weber, Otto Hintze, Antonio Gramsci, Barrington Moore y muchos otros, para la cual el advenimiento y la consolidación de la democracia burguesa no es posible a menos que se produzca aquello que Moore denominara "una ruptura violenta con el pasado".<sup>64</sup>

Siguiendo el razonamiento de nuestros autores se llega a un punto

<sup>62</sup> Cf. Alfred Stepan, *op. cit.*, pp. 3-29 y 68-127.

<sup>63</sup> O'Donnell y Schmitter, *op. cit.*, p. 34.

<sup>64</sup> Cf. Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston, Beacon Press, 1966.

nodal, cuando hacia el final del volumen y utilizando una metáfora ajedrecística plantea que en el juego de la transición está prohibido amenazar al "rey" (la burguesía y los derechos de propiedad) y a la "reina" (las fuerzas armadas).<sup>65</sup> Sin embargo, la historia de las democratizaciones en Europa, Estados Unidos y Canadá pareciera estar escrita precisamente por una serie interminable de amenazas (y no sólo de eso, sino también de recortes efectuados con bastante poca delicadeza y nada desdeñables desde el punto de vista de sus consecuencias) al poder de la burguesía y a la intangibilidad del derecho de propiedad.

Pero dejemos de lado al "rey" y veamos la cuestión de las fuerzas armadas: no hace falta ser un experto en la materia para saber que uno de los *issues* más difíciles en la negociación con los personeros del régimen autoritario en retirada es la cuestión de la preservación de las prerrogativas militares o, en algunos casos, las garantías de su total impunidad ante aberrantes violaciones de los derechos humanos fundamentales cometidas durante la dictadura. Dado que las transiciones políticas sudamericanas tuvieron lugar sin la mediación del hecho revolucionario, los pactos que encuadraron el recambio del régimen político tuvieron por fuerza que realizarse con las fuerzas armadas. Éstas no sólo fueron las principales ejecutoras y los soportes burocráticos de las relaciones de propiedad capitalistas y del pacto autoritario de dominación sino que también se las arreglaron para conservar una autonomía extraordinariamente amplia para utilizar arbitrariamente los recursos coercitivos del estado en la fase posdictatorial. Es evidente que una transición efectuada bajo estas condiciones se torna un experimento sumamente inestable y conflictivo, por cuanto que el recurso a la intervención militar siempre se encuentra al alcance de la mano de las clases, los grupos y las corporaciones para quienes la fundación de un orden democrático representa una amenaza, más o menos grave según los casos, a sus intereses particulares. Y aun cuando las clases dominantes hayan aceptado la conveniencia o la inevitabilidad de la democracia, siempre existe el peligro latente de los "duros" que, en virtud de sus contactos con el *establishment* militar o su inserción en él, alienten la realización de cruzadas patrióticas de reparación nacional destinadas a suprimir de raíz el peligro de una oclocracia. Creemos, en consecuencia, que las experiencias concretas de la transición política en América Latina han debido enfrentarse, a pesar suyo, con los legados del autoritarismo y que esto las ha llevado, por múltiples caminos, a amenazar a la "reina" y plantearse el problema de las fuerzas armadas. Esto no

<sup>65</sup> O'Donnell y Schmitter, *op. cit.*, pp. 68-69.

quiere decir que la resolución del asunto haya sido la correcta; sólo que es prácticamente inconcebible fundar una democracia sobre bases sólidas si se consagra la impunidad, *de facto* o *de jure*, de quienes violaron masivamente los derechos humanos. La tesis del "manto de olvido" puede ser muy piadosa y bienintencionada pero una democracia construida sobre tales bases, sobre todo si en el pasado inmediato las fuerzas armadas fueron responsables de la comisión de delitos comunes "atrocés y aberrantes", no tiene demasiado futuro.

Nos parece, pues, importante llamar la atención sobre esta peculiaridad de la transición política en Sudamérica, puesto que de lo contrario podrían alimentarse expectativas muy ilusorias y poco congruentes con los rígidos parámetros que la condicionan. El mérito de O'Donnell y Schmitter radica justamente en haber subrayado la importancia excepcional de la cuestión militar en las transiciones democráticas, más allá de las posteriores diferencias de apreciación que susciten algunas de sus conclusiones. Su insistencia en subrayar la trascendencia de las posibles "amenazas" a la reina del ajedrez de la transición resulta particularmente instructiva, toda vez que la discusión sobre la refundación del orden democrático ha estado marcada por un desmedido optimismo que ha llevado a minimizar las contradicciones y los obstáculos propios de un proceso de esa naturaleza.<sup>66</sup> No fueron pocas las ocasiones en que, ante la omnipresencia del poder militar, el voluntarismo desplegado para evitar caer en la parálisis y el desánimo inducidos por el pesimismo alimentaron expectativas ilusorias que sólo contribuyeron a empeorar los problemas.

En Argentina, tanto como en Brasil y Uruguay, las transiciones democráticas fueron iniciadas sin una previa restructuración del baluarte del difunto régimen dictatorial: las fuerzas armadas. Y éste fue precisamente el secreto de las exitosas transiciones que tuvieron lugar en Alemania, Italia y el Japón, toda vez que la segunda guerra mundial destruyó los ejércitos que habían fungido como cancerberos de los regímenes fascistas.<sup>67</sup> Con su liquidación, y su posterior reconstrucción, pero ya en consonancia con los requisitos indispensables de un orden democrático, la derecha reaccionaria fue expropiada de su recurso supremo para maniatar la voluntad popular, viéndose así forzada a aceptar las nuevas reglas del juego político. Para decirlo con la metáfora de O'Donnell y

<sup>66</sup> Un ejemplo notable de esa actitud puede verse en Autores Varios, *Alfonso. Discursos sobre el discurso*, Buenos Aires, EUDEBA, 1986.

<sup>67</sup> Cf. nuestro "Los legados de la cultura política del autoritarismo en la transición democrática de la Argentina" (en prensa).

Schmitter, la "reina" no sólo fue desafiada: se le dio el jaque mate y luego fue prolijamente decapitada. Huelga decir que uno de los más importantes axiomas de la nueva institucionalidad democrática que surgió de la guerra fue precisamente la incondicional subordinación de las fuerzas armadas al imperio de la constitución y las leyes y, por lo tanto, a las legítimas autoridades del estado. La tan anhelada *civilian supremacy* del constitucionalismo liberal sólo pudo hacerse realidad luego de la completa derrota de los ejércitos fascistas; sólo entonces pudo pactarse un acuerdo político, que siempre es entre partes desiguales en lo que hace a su poder e influencia social, en donde a los actores autoritarios no les quedó otra salida que aceptar el veredicto del enfrentamiento.

En los casos de España y Portugal, ya en la década de los setenta, también encontramos que las fuerzas armadas, si no completamente destruidas, como en los ejemplos anteriores, por lo menos están suficientemente debilitadas como para tener que admitir, no sin resistencias, por cierto, su integración a un nuevo esquema constitucional en donde su sumisión a la autoridad civil era inapelable. En el caso particular de España, las fuerzas armadas consintieron a regañadientes la transición hacia la democracia una vez muerto el general Franco y bajo la decidida, y para ellas completamente inesperada, presión impuesta por el rey Juan Carlos quien, en su calidad de nuevo jefe de Estado dejó claramente establecido que la opción española por la democracia era seria e irreversible.<sup>68</sup>

Es evidente, y esto no requiere demasiada elaboración, que las condiciones concretas de las transiciones sudamericanas son completamente diferentes. Aparte de muchas otras, referidas tanto a la economía mundial y al contexto internacional como a variables internas, la diferencia crucial radica en que en América del Sur se tuvo que pactar la transición con unas fuerzas armadas cuya identificación con su insolente reivindicación de los regímenes autoritarios es absoluta y total, mientras que nada de eso ocurrió en los diversos casos europeos. La transición argentina resulta paradigmática, pero la experiencia brasileña, uruguaya o chilena no se apartan demasiado de ese modelo. No fue éste el caso de las democracias que se constituyeron en Europa después de la segunda guerra mundial, en donde el nuevo orden impuesto a los representantes del *ancien régime* contaba con muy pocas concesiones. Por eso el partido comunista italia-

<sup>68</sup> Una buena discusión comparativa de los casos de la Europa Mediterránea y América Latina puede verse en el libro compilado por Julián Santamaría ya referido en la cita 1 y, naturalmente, en la colección compilada por Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule*, op. cit.

no pudo representar el papel que desempeñó en la creación de la nueva institucionalidad democrática italiana y en la redacción de su carta constitucional, cuyo primer artículo define a Italia como una república de trabajadores. Por eso, también hubo un tribunal en Nuremberg que juzgó y sentenció a los jerarcas del nazismo, algo impensable bajo otro tipo de transiciones.

Por contraposición, lo que ha habido en el Cono Sur de América es una *transición pactada*, en algunos casos de manera explícita (¿Brasil, Uruguay, Chile?) y en otros de forma bastante más implícita y por lo tanto más confusa, como en Argentina. La mayor o menor transparencia del pacto para fundar el nuevo régimen está condicionada por una serie de factores: la fortaleza y el vigor de las presiones *desde abajo* a favor del restablecimiento de la democracia política; la debilidad relativa de las fuerzas armadas *vis-à-vis* la sociedad civil y, en última instancia por el carácter de las violaciones jurídicas cometidas durante los años de la dictadura. Pongamos por ejemplo a Brasil, donde la presión desde abajo no alcanzó a comprometer la gobernabilidad del sistema porque la preponderancia del sector militar sobre la sociedad civil era abrumadora (¡recuérdese que la transición brasileña comenzó en 1975 y que recién en 1989 se realizaron elecciones presidenciales directas!). Por otro lado, las "cuentas pendientes" de los militares brasileños por violaciones de los derechos humanos y del orden jurídico preexistente eran mucho menores que las de sus colegas argentinos, todo lo cual favoreció las posibilidades de sellar un pacto explícito entre los nuevos ocupantes de las alturas del aparato estatal y los herederos armados de la dictadura.<sup>69</sup>

Este compromiso entre las viejas y las nuevas élites puede, tal vez, ser el primer peldaño en el ascenso hacia la consolidación democrática; pero también es susceptible de ser descifrado por algunos actores como un certificado de impunidad y de no revisión de un pasado saturado de opresión, lo cual no sólo origina graves problemas de injusticia sino que, a su vez, difícilmente puede ser valorado como una demostración de la prudencia que se requiere en la ardua tarea de fundar un orden democrático.

En el caso argentino, por otra parte, la constelación de circunstancias

<sup>69</sup> Los datos que presenta Alfred Stepan son sumamente elocuentes: el número de "desaparecidos" por cada 100 000 habitantes durante los años de la dictadura fue de 32.0 en Argentina, 1.0 en Uruguay y 0.1 en Brasil. Me animaría a decir que la cifra para Argentina podría fácilmente duplicarse si pudieran estimarse con más precisión el número de casos de desaparecidos que no fueron registrados por la Comisión Nacional para la Desaparición de las Personas (Conadep). En todo caso, estos datos comprueban la naturaleza cuantitativamente distinta de la represión brasileña. Cf. Alfred Stepan, *op. cit.*, p. 70.

fue opuesta a la que se registró en Brasil: gran presión desde abajo, incontenible a partir de la derrota, de los militares en las Malvinas; descrédito moral y político del *establishment* militar que no sólo había demostrado su ineptitud para gobernar sino que condujo al país a una guerra insensata y que, para colmo, se perdió: desorganización y desmoralización si bien momentáneas, de las fuerzas armadas; y, por último, gravísimas y documentadas violaciones a los derechos humanos que de haber quedado impunes habrían comprometido muy seriamente el entero curso de la redemocratización. Por eso, en Argentina, era sumamente improbable un pacto expreso entre el nuevo liderazgo civil y los militares, y que de hecho no se consumó porque para ser aceptable para los últimos habría tenido que girar en torno a lo anecdótico o a trivialidades, cosa que hubiera sido naturalmente resistida por la sociedad civil dada la extrema gravedad de los delitos cometidos durante la dictadura y la intensidad del sentimiento anticastrense que manifestaban vastos segmentos sociales. Un pacto explícito estableciendo el juicio y el castigo a todos los culpables de los "excesos" del pasado hubiera sido vetado por las fuerzas armadas, y la sociedad civil, por otra parte, carecía de fuerza para imponerlo. De ahí que la multiplicidad de aspectos englobados en el penoso legado del "terrorismo de estado" fueran objeto de un acuerdo tácito condicionado por la correlación real de fuerzas existente en el país en los tramos iniciales de la transición. El triunfo de Raúl Alfonsín en 1983 significó, entre otras cosas, que una mayoría absoluta del electorado quería algún tipo de "juicio y castigo" para los militares del proceso; la derrota del candidato peronista Italo Luder, evidenció que la política del olvido carecía de legitimidad para amplios sectores de la sociedad argentina. No sabemos muy bien cuán lejos estaban dispuestos a marchar en esta política de derechos humanos los que se volcaron hacia el candidato radical. No obstante, su preferencia fue clara aunque la intensidad de la misma sea motivo, aún hoy, de mucha controversia.

Lo cierto, empero, es que la transición argentina comenzó con un pacto implícito: el gobierno iniciaría una acción legal contra las cúpulas castrenses del proceso, pero se sobreentendía que no perseguiría sistemáticamente a todos los culpables; se crearía la Comisión Nacional para la Desaparición de las Personas (Conadep) pero sus conclusiones y recomendaciones estaban destinadas a ser piadosamente archivadas; se procesaría a los jefes y oficiales superiores, pero a mitad de camino el gobierno instruiría a los fiscales para que moderasen los alcances de sus acusaciones. Los militares, a su turno, entregarían a los repudiados comandantes, pero defenderían a los demás oficiales superiores y espera-

## COMENTARIOS ACERCA DE LAS PONENCIAS DE ADAM PRZEWORSKI, FRANÇOIS DUBET Y ATILIO BORÓN

LORENZO MEYER

En los tiempos que corren, son muchos los autoritarismos que han caído en nuestro continente y en Europa, pero algunos se mantienen, entre ellos el nuestro, ¿cuál es el secreto de esos sistemas que sobreviven como murallas al embate de la ola democrática?

Desde Aristóteles, la comparación entre los sistemas políticos ha sido una de las mejores vías para llegar a comprender mejor la naturaleza de cada uno de ellos. Aunque a primera vista no lo parezca, ver a México teniendo a Polonia como trasfondo ofrece la posibilidad de adentrarse en la cuestión de por qué algunos sistemas autoritarios como el nuestro sobreviven cuando otros, como el de Polonia, han caído pese a que en algún momento de tan sólidos hasta llegaron a parecer totalitarios.

La conveniencia de la comparación entre Polonia y México me la sugirió la lectura de un breve artículo del profesor de ciencia política de la Universidad de Chicago, Adam Przeworski, que fue presentado la semana pasada en un coloquio internacional que tuvo lugar aquí en México en torno de las relaciones y contradicciones que hay entre la democracia política y la social en estos tiempos del neoliberalismo triunfante. El artículo al que me refiero es breve y se titula: "Causas fundamentales y condiciones precipitantes de los cambios políticos de Europa Oriental" (incluido en este libro). Paso a resumir algunos de los puntos donde la comparación entre los desarrollos políticos de Europa Oriental y México resulta interesante.

Para el profesor de Chicago, que se mueve con igual soltura en el examen de la realidad política de América Latina que en la de Europa Oriental, desde los años setenta, el Partido Comunista polaco había perdido su energía revolucionaria original y se había aburguesado y hundido en la dulce vida del "consumismo de goulash". La propensión de los gobernantes polacos a consumir era tan conspicua como su desagrado a seguir usando la ropa obrera, movilizar en la plaza pública a sus bases o

existentes entre los grupos que componen un emergente y frágil pacto democrático y las viejas fuerzas del autoritarismo y la reacción. Todo esto, como si lo anterior no fuese suficiente, en el marco de un capitalismo dependiente asfixiado por los problemas de la deuda externa, sus tendencias crónicas al estancamiento y la inflación y la debilidad de las clases y grupos que, en su seno, apoyan a la propia democracia burguesa. Si a esto se le suma lo endeble que es el impulso liberal y la cuasi inexistencia de un fermento socialista, se comprenderán las causas por las cuales las condiciones de la transición argentina son particularmente difíciles.

En síntesis, nuestra transición hacia la institucionalidad democrática se ha producido en un contexto signado por una muy fuerte presencia militar que pretende reservarse ciertos "dominios" en el ámbito de las políticas estatales y desde los cuales intenta elevarse, cual corporación medieval, por encima del orden jurídico y constitucional. Por ejemplo, sosteniendo como lo hicieran los frustrados *putchistas* de Semana Santa, la necesidad de llegar a una "solución política" para liquidar cuentas pendientes ante la justicia ordinaria, un argumento absurdo por cuanto que destruye los fundamentos éticos de la sociedad civil al autorizar la impunidad ante el crimen de una categoría particular de ciudadanos: las fuerzas armadas. Si esto ha ocurrido, si este planteo no ha sido abandonado como grotesco y perverso sino que, por lo contrario, es asumido aún hoy por la condición "legal" de las fuerzas armadas, se debe a que nuestras fuerzas armadas fueron derrotadas pero no destruidas en las Malvinas, tal como ocurriera, por ejemplo, con el ejército alemán. A diferencia de Alemania Federal, Argentina no pudo reconstruirlas en función de las nuevas institucionalidades democrática y pluralista. Por lo contrario, aquéllas dispusieron todavía de un año y medio para preparar una retirada relativamente ordenada a sus cuarteles, pertrecharse compensando con creces las pérdidas de armamento originadas por la guerra contra los ingleses y reorganizarse para resistir el temporal democrático que se avecinaba. Si a esto le sumamos las crónicas y crecientes ambigüedades del gobierno radical; el dudoso compromiso con el régimen democrático de un sector importante del peronismo tradicional, claramente ilustrado por las propensiones doctrinarias y las cálidas relaciones que algunos de sus más encumbrados dirigentes sostienen con los líderes castrenses; la sorda pero militante hostilidad con que la Iglesia Católica recibió el advenimiento de la así llamada "sinagoga radical" a las alturas del aparato estatal; la ambivalencia y la desconfianza de las distintas fracciones del capital ante los nuevos ocupantes del poder político, cuyos antecedentes aparecían como demasiado avanzados para el espíritu atrasado de nuestros empre-

sarios; el errático entusiasmo de los sectores medios por el alfonsinismo, y la pertinaz oposición de un sindicalismo decadente y paralizante, que ni contribuye al desarrollo del capitalismo ni a la promoción de una alternativa socialista, entonces veremos que, en realidad, la capacidad para doblar la resistencia militar era bastante escasa, y que no deja de asombrarnos los escasos logros obtenidos en estos años.

## LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA EN LA FRAGUA

EDELBERTO TORRES RIVAS

### UN CICLO DEMOCRATIZANTE DE NUEVO

¿Qué significado tiene en la vida política latinoamericana que en el transcurso de menos de veinticuatro meses, a fines de 1988 haya habido elecciones presidenciales en Ecuador, Venezuela y México; que en 1989, las haya habido en El Salvador, Paraguay, Bolivia, Panamá, Argentina, Brasil, Uruguay, Honduras y Chile y en los primeros meses de 1990, en Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana, Colombia, Perú y Guatemala?<sup>1</sup> Si consideramos la posguerra en América Latina como un solo periodo, encontramos por lo menos dos ciclos de procesos democratizadores. Justamente la idea de ciclo revela la fragilidad de la construcción institucional, las debilidades de la ciudadanía organizada, la incredulidad en valores de competencia y tolerancia; pero sobre todo, la vitalidad de la cultura y las fuerzas autoritarias. No puede decirse, en efecto, que se trató de un proceso acumulativo, ascendente. Más bien pareciera que cada generación tiene que experimentar sus propias frustraciones en los esfuerzos por llegar a la madurez representativa. Ahora nos encontramos en uno de esos ciclos que tiene importantes diferencias con el pasado, porque, como es bien sabido, la historia no se repite nunca igual.

El nuevo ciclo democratizador empezó aproximadamente hace diez años desde diferentes experiencias autoritarias y conduce, sin duda, a

<sup>1</sup> Hubo elecciones de otro tipo (municipales, legislativas, etc.). Lo sobresaliente de estas elecciones presidenciales es que su inmensa mayoría fueron aceptadas como legales y, en consecuencia, constituyen una valiosa experiencia en el camino de las democracias electorales.

desvelarse noche tras noche en reuniones políticas para seguir inyectando a la sociedad la línea política del partido. Para entonces la cúpula comunista había logrado un pacto social perverso con las masas: la primera ofrecía a las segundas la seguridad de ciertos mínimos de bienestar material que eran pagados con la obediencia y el silencio. Uno de los resultados de tal pacto fue la consolidación de una sociedad atomizada, materialista y cínica.

El discurso político oficial polaco era uno en donde el emisor no creía lo que decía pero tampoco esperaba que el receptor lo creyera; le bastaba con que la conducta externa de éste se apegara a las formas, como si lo dicho realmente correspondiera a lo hecho. En esas condiciones, la oposición, cuando finalmente surgió como resultado de la contradicción, no tuvo que recurrir a ningún paradigma político alternativo para poner en duda la legitimidad de los gobernantes. No, simplemente se contentó con demandar que la acción del poder público se ajustara al ámbito constitucional; que realmente el poder surgiera de la clase trabajadora, de la mayoría y sirviera a los que decía representar.

La demanda de adecuar la acción cotidiana y efectiva a la forma legal, resultó una demanda subversiva por imposible. Esa imposibilidad mostró lo débil que era, en el fondo, el régimen socialista de Polonia y los de toda Europa Oriental. Fue esa debilidad la que finalmente llevó a las cúpulas polacas, con la aprobación soviética, a recurrir a la fuerza para poner fin al impugnamiento de que eran objeto por parte de grupos sociales cada vez mayores y más audaces. En 1981 el general Jaruzelski tomó el poder para enfrentar directamente con el ejército el creciente rechazo al gobierno y al régimen por parte de los trabajadores organizados en el sindicato Solidariad. Para el profesor Przeworski, el ascenso de Jaruzelski al puesto central de la estructura de poder significó un golpe de Estado incruento, pues desembocó en la marginación real de Partido Comunista por el ejército. A partir de este momento fueron los militares y no los comunistas quienes ejercieron el poder en Polonia.

Enfrentados directamente el ejército y los obreros polacos, la política se convirtió en un ejercicio de fuerza que a la larga resultó inviable. Para 1988, el mantenimiento del control por el general Jaruzelski hubiera requerido de una represión abierta y creciente en medio de una economía destruida. En febrero de 1989 se tomó la decisión de revertir la tendencia como la única opción pacífica, y entonces se abrieron las puertas al pluralismo democrático y a la economía de mercado. El "socialismo real" murió en Polonia. Un factor decisivo en esa muerte fue la actitud asumida por la Unión Soviética, que puede resumirse así: la URSS no tenía la voluntad política ni los recursos económicos para repetir en 1988 lo que

había hecho en 1956 en Hungría o en 1968 en Checoslovaquia, y decidió asentar sin resistencia el cambio de régimen.

Ahora bien, resulta que los puntos subrayados por el profesor Przeworski para explicar la transformación polaca tienen equivalente, casi punto por punto, entre nosotros. Para empezar, nadie necesita mayores datos sobre el aburguesamiento de la élite posrevolucionaria. A partir de 1946, los líderes mexicanos dejaron de tener el olor a pólvora en sus galones, es más, ya ni galones tuvieron. A partir de entonces llegaron al poder sin pasar por el campo de batalla pero tampoco por el de las urnas; su carrera fue, sobre todo, producto de la política de círculo cerrado y la lucha interburocrática. Y el poder así recibido y generado lo usaron. El caso de Miguel Alemán es simbólico de un camino recorrido, con mayor o menor suerte, por varios millares de miembros de la élite política mexicana: presidentes, gobernadores, secretarios de Estado, directores de empresas paraestatales, alcaldes, dirigentes sindicales, etcétera.

¿Y qué decir del discurso? En México como en Polonia, ese discurso y la realidad han ido por caminos diferentes, casi opuestos. Aquí también hay (más bien, hubo) un pacto implícito. Los dirigentes no creían lo que decían y los dirigidos tampoco, aunque guardaban las formas. En boca de los gobernadores y los dirigentes del partido del Estado, términos como revolución y revolucionario, democracia, justicia, equidad, nacionalismo, honradez, soberanía, solidaridad etc., son conceptos que hace un buen tiempo se quedaron huecos, carentes de contenido.

Como en Polonia, en México la oposición más efectiva resultó la que se propuso usar a la Constitución como un documento subversivo. En 1968, por ejemplo el movimiento estudiantil movilizó a una parte de la sociedad contra el autoritarismo presidencial exigiendo simplemente el cumplimiento al pie de la letra de las disposiciones constitucionales. La brutalidad de la represión de entonces dio la medida de lo subversivo de la demanda, situación que se repitió poco después, durante el tristemente célebre "Jueves de Corpus". Desde entonces y hasta hoy, la mejor arma de los opositores al partido del Estado ha sido la exigencia de hacer realidad el marco legal vigente.

La similitud entre los procesos polaco y mexicano continúa y llega incluso al golpe de Estado incruento. Aquí hay el equivalente a Jaruzelski. Ante el fracaso del grupo político tradicional (de los hoy llamados "dinosaurios") y de su irrelevancia para enfrentar la crisis económica y política iniciada en 1982, asumieron el poder político de formación distinta a la tradicional. En Polonia fue el ejército el que hizo discretamente a un lado al Partido Comunista; aquí en México quienes marginaron al partido del Estado y a sus cuadros tradicionales fueron los tecnócratas. Acá como

allá, los desplazados resintieron la pérdida del poder real, pero finalmente aceptaron su marginación a cambio de retener algunos de sus privilegios y ciertos símbolos del poder. Unos pocos intentaron resistir, como fue el caso del líder petrolero Joaquín Hernández Galicia, pero entonces sí entró en acción la tropa y los aplastó en un abrir y cerrar de ojos. Ahora bien, las bayonetas polacas no resultaron instrumento adecuado para acallar el descontento social. Tampoco lo lograron los tecnócratas de aquí, y en las elecciones de 1988 la sociedad mexicana puso en claro que el régimen ya no podía contar con la vigencia del viejo pacto: ése que otorgaba obediencia y silencio a cambio de eficiencia económica.

Es aquí donde termina el paralelo entre Polonia y México. Al finalizar los años ochenta, el ejército polaco ya no pudo contar con el apoyo de la potencia hegemónica de su región, pues ésta había perdido la Guerra Fría y se encontraba inmersa en su propia crisis interna; en contraste, el autoritarismo mexicano contó con el apoyo abierto y decidido de su potencia hegemónica: Estados Unidos, quienes pese a sus problemas internos (déficits fiscal y comercial gigantes) resultaron los ganadores de esa Guerra Fría. En 1988 Washington acudió al rescate de los tecnócratas mexicanos y su régimen mediante un préstamo en una circunstancia crítica (6 000 millones de dólares) y, sobre todo con su aceptación y apoyo público a los resultados electorales de ese año en que la oposición mostró una fuerza inesperada.

En conclusión, la comparación entre los desarrollos políticos de Polonia y del conjunto de la Europa del Este, y el de nuestro país, nos permite intentar, a manera de meras hipótesis, algunas generalizaciones sobre los procesos de cambio en los sistemas autoritarios a fines del siglo XX. La primera sería la correlación que existe con el correr del tiempo, entre el monopolio del poder y la pérdida de vitalidad de la élite política. La segunda, íntimamente relacionada con la anterior, es la inevitable acumulación de sedimentos de ilegitimidad por la persistencia en el tiempo de la contradicción entre el discurso político oficial y la realidad, de ahí que exigir el cumplimiento de los ordenamientos constitucionales se convierta en una actitud revolucionaria. Finalmente, la comparación de la relación Polonia-URSS y México-Estados Unidos permite resaltar lo crucial del apoyo de la potencia hegemónica en los momentos de crisis estructural del autoritarismo; sin ese apoyo, es muy difícil que el autoritarismo en los países periféricos pueda intentar la refuncionalización como una salida viable. Ahora bien, suponiendo que con esa ayuda la lograra, las reglas del neoliberalismo no le dejarían más camino qué seguir que el de la marginación de un buen número de ciudadanos.

# LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA EN LA FRAGUA

EDELBERTO TORRES RIVAS

## UN CICLO DEMOCRATIZANTE DE NUEVO

¿Qué significado tiene en la vida política latinoamericana que en el transcurso de menos de veinticuatro meses, a fines de 1988 haya habido elecciones presidenciales en Ecuador, Venezuela y México; que en 1989, las haya habido en El Salvador, Paraguay, Bolivia, Panamá, Argentina, Brasil, Uruguay, Honduras y Chile y en los primeros meses de 1990, en Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana, Colombia, Perú y Guatemala?<sup>1</sup> Si consideramos la posguerra en América Latina como un solo periodo, encontramos por lo menos dos ciclos de procesos democratizadores. Justamente la idea de ciclo revela la fragilidad de la construcción institucional, las debilidades de la ciudadanía organizada, la incredulidad en valores de competencia y tolerancia, pero sobre todo, la vitalidad de la cultura y las fuerzas autoritarias. No puede decirse, en efecto, que se trata de un proceso acumulativo, ascendente. Más bien pareciera que cada generación tiene que experimentar sus propias frustraciones en los esfuerzos por llegar a la madurez representativa. Ahora nos encontramos en uno de esos ciclos que tiene importantes diferencias con el pasado, porque, como es bien sabido, la historia no se repite nunca igual.

El nuevo ciclo democratizador empezó aproximadamente hace diez años desde diferentes experiencias autoritarias y conduce, sin duda, a

<sup>1</sup> Hubo elecciones de otro tipo (municipales, legislativas, etc.). Lo sobresaliente de estas elecciones presidenciales es que su inmensa mayoría fueron aceptadas como legales y, en consecuencia, constituyen una valiosa experiencia en el camino de las democracias electorales.

desconocidos sitios de llegada. Varias cosas llaman la atención y diferencian la historia presente. La fuerza de la idea democrática es compartida actualmente por todos, incluso por sectores que en el pasado fueron reacios a su uso, indiferentes o francamente estaban enemistados con la posibilidad de la participación popular. Aquí debe incluirse a quienes dirigieron la política exterior norteamericana, influyente en tantos países, que antaño jamás apoyaron causa cívica alguna en América Latina en tanto la seguridad nacional no estuviera asegurada. A las burguesías empresariales les dio lo mismo y hasta optaron conscientemente por la dictadura, mientras las tasas de ganancia estuvieran a buen cubierto. Los militares, que no la practican internamente, con el pretexto de defenderla en la sociedad, se la llevaron varias veces entre los pies. Ha sido de diversa naturaleza el aparente olvido de la izquierda marxista, en cuya cosmovisión quedó fijada como una necesidad primaria, suprimir la explotación de clase porque al hacerlo así, vendría naturalmente el reino de la justicia social universal. En tales condiciones no tenía importancia luchar primero por el respeto de los valores democráticos. En América Latina, las fuerzas de izquierda han sido fuerzas democráticas y, sin excepción, víctimas inmediatas de los autoritarismos de derecha, no importa la redundancia.

Resulta evidente que la necesidad de pensar la democracia en América Latina, en esta etapa de revalorización de los valores democráticos, no puede eludir el reconocer la persistencia de ciertas formas tradicionales de hacer política. Donde hubo clientelas, corruptelas quedan. Lo patrimonial, en ambiente electoral, son favores que se cambian por votos. Las soluciones paternalistas no son compatibles con los valores democráticos. La figura del caudillo, con ropaje moderno, mantiene su conducta y sus valores persisten. Con el "reforzamiento" del mercado, los hábitos corporativos se convierten en exigencias grupales de los sectores mejor colocados en la producción. Por otro lado, en estos procesos democratizadores, lo que hemos denominado las democracias electorales, de esta coyuntura, no han surgido de la nada y necesitan ser explicadas en los diversos contextos en que surgen.

La competencia electoral que es inherente a la democracia representativa plantea nuevos e importantes problemas en el seno de la actual estructura social, ahora más heterogénea y polarizada que en el pasado. La alta burguesía, cuyo capital se ha concentrado con la crisis y cuyas normas culturales son cada vez más internacionales, probablemente no tiene interés en nuevas experiencias de participación popular. Las clases medias se abrieron un espacio en la época de auge y crecimiento económico,

sacaron ventajas de los sistemas políticos democráticos, lograron organizarse, obtener calificaciones educativas, etc. Son intelectuales de estas clases los que hoy día difunden los valores democráticos. La democracia electoral no podría sobrevivir sin algún grado de aceptación de los diversos grupos intermedios. Los obreros urbanos que tan duramente afectados resultan con la crisis económica constituyen igualmente una base importante para la estabilidad institucional sin la cual la democracia electoral no podría funcionar. En la experiencia latinoamericana, la democracia política ha podido funcionar cuando las organizaciones obreras le dan respaldo a través de pactos sociales con las grandes centrales sindicales, y a veces a través de la representación partidaria. La situación contraria, reiterada en la historia reciente, confirma lo anterior. Las víctimas de los regímenes autoritarios han sido las organizaciones sindicales, sus dirigentes, sus valores reivindicativos. Todo esto en función de la capacidad de movilizar a grandes masas de población.

Hoy día hay otros grupos clasistas igualmente importantes y probablemente de mayor tamaño. Los sectores subocupados, los que trabajan en el sector informal, las diversas formas del trabajo asalariado de los nuevos grupos urbanos, el campesinado empobrecido con la crisis y la modernización de la agricultura etc.; todos ellos forman la masa electoral decisiva de los actuales procesos electorales. Parte de la preocupación expresada en estas líneas sobre la democracia electoral tiene que ver con la manera de comportarse de estos grupos en el momento de asumir su condición ciudadana.<sup>2</sup>

#### LA CIUDADANÍA: EL DERECHO A UNA CATEGORÍA SOCIAL

En la presente década de los noventa, la tarea intelectual y política parece ser la democracia pensarla, reflexionar sobre sus condiciones y practicarla. Pero también <sup>1</sup> es enfrentar con la óptica que corresponde, la crisis económica. Ni lo uno ni lo otro puede ser olvidado en esta etapa, sobre todo porque ahora se plantea, una vez más, el difícil debate de las relaciones entre la democracia política y la democracia social, es decir, la que se satisface con proclamar ciudadanía iguales en el juego políti-

<sup>2</sup> Los análisis electorales con base en clases sociales fueron frecuentes en una época. Hoy día, es difícil encontrar a alguien que lo haga con propiedad. Aquí no intentamos de ninguna manera hacerlo. Simplemente tratamos de razonar, con hipótesis deductivas, acerca de cómo podrían estarse comportando los pobres, los marginales y los informales.

co y la que encuentra diferencias en el ejercicio del poder, la distancia entre las diversas calidades de ciudadanía. Todo esto ya no puede ser examinado en una óptica maniquea. No se trata de opciones incompatibles por las que había que optar *in limine*, sino de aspectos de un proceso histórico que admite infinitas graduaciones, como los múltiples matices del color oscuro que uno descubre, con ojo cuidadosos, en un cuadro de Rembrandt.<sup>3</sup>

En la tradición de la izquierda latinoamericana, ciertamente, nunca quedó articulado en la práctica el tema de la justicia social con el de la democracia política. Con denominaciones diversas y bajo experiencias nacionales distintas, las alternativas a la construcción de un nuevo orden social más justo, parecieron desentenderse de la necesidad inmediata de contar con un sistema político menos autoritario, posponiendo *sine die*, los ideales democráticos. Superar ese aspecto del debate no significa que los problemas históricos de la desigualdad hayan desaparecido. Vivimos actualmente un ciclo cada vez más amplio de procesos electorales con pobreza creciente, en el que el realismo de las fuerzas populares debe fundarse en la convicción de que la democracia política constituye solamente un nuevo punto de partida.

Hay aquí una lógica circular muy obvia. No hay democracia política si no se procesan electoralmente las diferencias y las competencias políticas por el acceso al gobierno. Ciertamente, una elección no vuelve democrática a una sociedad. Pero no hay transiciones a una democracia política si no hay procesos electorales por limitados que sean. No hay un solo caso en la historia de la última década en América Latina en que la voluntad de construir un régimen democrático, cualesquiera que sean las connotaciones teóricas que este concepto tenga, que no se haya producido mediante elecciones de diferente calibre. Las nuevas reglas del juego se iniciaron, en algunos casos, promulgando nuevas constituciones políticas y, sin duda, realizando elecciones presidenciales. Vivimos en algunos países una permanente reforma constitucional.

Es compleja la reflexión, en la coyuntura actual, sobre las condiciones para llegar a la democracia. Las experiencias nacionales parecen irreductibles entre sí. Lo más significativo del pensamiento sociopolítico latinoamericano, sólo está seguro de que en el proceso de su construcción

<sup>3</sup> Mucha tinta se ocupó en el debate de izquierdas y derechas sobre la democracia formal y la democracia real. La distinción tuvo sentido según las circunstancias en que se formuló. La tuvo, cuando había alternativas históricas frente a la dominación burguesa y una utopía sustantiva alimentaba los programas de izquierda.

histórica, hoy día, ha aumentado el número y la calidad de quienes quieren efectivamente la democracia política; se reconoce la debilidad intrínseca del proceso y sus diversos grados de incertidumbre y se admiten también las dificultades teóricas para abordar adecuadamente esta temática.<sup>4</sup> Es diverso el abanico analítico sobre las condiciones para la transición o la consolidación de estructuras políticas democráticas. Dada la multiplicidad de situaciones que hoy día ocurren en América Latina, sólo queremos enfatizar un aspecto común, decisivo a nuestro juicio. Cualquiera que sean las rutas, los compromisos y los resultados de la transición, todo ello requiere de la emergencia y la consolidación de una ciudadanía política. La vida democrática requiere de una ciudadanía viva, que no exista nada más en la proclama constitucional. Es necesario que descienda del abstracto reconocimiento legal a una condición social experimentada, en un espacio público de libertades respetadas. Es decir, una ciudadanía históricamente viva, aquí y ahora.

La existencia política de la ciudadanía como fenómeno histórico en América Latina requiere, en consecuencia, a) un Estado de Derecho, es decir, una legalidad positiva y vigente; b) un espacio público para la acción colectiva, pues no se busca el ciudadano en particular sino la ciudadanía como posibilidad de organización, de adquisición de un *status* grupal, y c) condiciones materiales mínimas que incluyan cierta información y cultura para el ejercicio de los derechos públicos, o sea, los derechos del ciudadano. Estos tres requisitos pasan por un hecho elemental que las experiencias autoritarias del pasado obligan a recordar: el respeto a los derechos humanos. Los regímenes autoritarios no tuvieron sino formas disimuladas o disminuidas de los atributos mencionados más arriba. El ambiente internacional ha condicionado, sin duda, diversas formas de respeto de los derechos humanos.

La democracia política, de acuerdo con los elementos que a manera de condiciones discretas se mencionaron, empieza por sumar a una condición legal preexistente (constitucional), alguna forma de legitimidad popular (consensual). Puede avanzar y luego satisfacer la segunda condición, admitiendo primero que nada, el juego competitivo de los partidos políticos. No será sólida ni fiable si no se propone avanzar en el tercero de tales requisitos, el de las bases materiales para el ejercicio de los dere-

<sup>4</sup> En este trabajo no se hace ningún esfuerzo por entender la naturaleza de la democracia latinoamericana. El trabajo se limita a señalar una de sus expresiones más simbólicas, los procesos electorales y en el marco de ellas, la participación en condiciones de pobreza social extrema.

chos cívicos. La desigualdad brutal entre los ciudadanos latinoamericanos, que en este trecho de la historia se reproduce cancerosamente, está más próxima al ideal del liberalismo posesivo del siglo XIX que a la concepción posrevolucionaria de la democracia política. Y en algunas sociedades latinoamericanas se ha tocado fondo, al punto de que la condición democrática de un régimen se daría por satisfecha si hubiera respeto a los derechos humanos básicos, el derecho a la vida.

La ciudadanía no es, entonces, solamente una titularidad jurídica sino el reconocimiento, por parte de la sociedad pero especialmente del Estado, del derecho a una categoría: se es sindicalista, militante político, miembro de una comunidad de base, afiliado a una liga campesina, socio de un club literario, de una federación estudiantil, de un gremio o una cooperativa; hay organizaciones que movilizan mujeres, etnias y muchas multipertenencias más. Los autoritarismos latinoamericanos (de origen oligárquico, los contrainsurgentes, o los militar-empresariales modernos) debilitaron estas pertenencias estableciendo una distancia insalvable entre los que hacen política y los que la padecen. Hacer política es establecer o luchar por relaciones de poder. Sin una estrategia de esta naturaleza, no se hace política. En consecuencia, las masas populares no debían hacerla. O no podían. La política es para unos pocos y la democracia, como la de los antiguos, también. En los diversos momentos autoritarios sólo se fortalecieron las organizaciones del sector privado, y reforzaron su condición de "grupo de presión", resultando así los empresarios y otros grupos favorecidos, como superciudadanos. De ahí que en las actuales circunstancias, el principio de ciudadanía, la igualdad ciudadana, experimenten una permanente tensión entre el reconocimiento legal y la facticidad de su práctica y luego entre ésta y las posibilidades reales de lograrlo.

Los pobres no lo son sólo porque carecen de bienes y servicios materiales sino porque además, son políticamente *impotentes* en el sentido de que no tienen las condiciones psicológico-culturales para desarrollar una autopercepción de su existencia social y realizar en consecuencia la defensa organizada, política, de sus propios intereses.<sup>5</sup> Es una falta de provisionamiento de los códigos esenciales para manejar la situación personal como condición colectiva. No es una fatalidad del destino individual sino una calamidad de toda la sociedad. No pueden tener posibilidades

<sup>5</sup> Los grados de extrema pobreza que hoy día existen en Bolivia, Guatemala, Haití, Nicaragua, Honduras, Perú, regiones de Brasil y México, Ecuador y República Dominicana deparan condiciones en que la incapacidad para reaccionar ante las condiciones de la existencia personal es una impotencia total.

políticas y orgánicas para esclarecer colectivamente el sentido de su condición de género, familiar, social, religiosa, política o étnica. No se olvide que la cultura, por un lado y la educación, por el otro, proveen un conjunto orgánico de conocimientos, habilidades, creatividad e ideales que permiten establecer reacciones, afinidades, rechazos, vínculos con el medio social, o con referencia al Estado, etc. En las condiciones de pobreza que imperan en numerosos lugares de América Latina, esta capacidad se está perdiendo o nunca existió. La ciudadanía política, que es actividad y cultura política vivida, resulta absolutamente disminuida en estas condiciones. Todo esto tiene un sentido básico: ¿qué ciudadanía puede surgir o conformarse en tales condiciones materiales y culturales, qué democracia política se puede construir así?

En la construcción siempre incierta de la democracia política ésta puede ser anterior al establecimiento de una ciudadanía plena. Ésa es la virtud que la democracia política postula y que sólo la organización popular puede poner a prueba: poder construirla y asegurarla. Sólo en condiciones de democracia política pueden quedar planteadas las luchas por la justicia social. Los límites de estas luchas no deberían quedar establecidos sólo por las leyes o las instituciones políticas del pasado autoritario, sino en las nuevas condiciones que se creen, teniendo como posibilidad última el crecimiento económico y el desarrollo general de la sociedad. El destino de los grupos subalternos no debe quedar en manos de quienes detentan el poder sino en la voluntad política de quienes quieren alterar su propio destino. La condición de la democracia social es, pues, la democracia política y la extensión de ésta ayudará a la profundidad de aquélla. Pero es sólo condición necesaria. Habría que considerar como suficiente también la fuerza de la organización popular, la pertinencia de sus demandas, su capacidad de conflicto y de lograr acuerdos; en suma, de su madurez que sólo la coyuntura define.

En varios países de la región, al tiempo que aumentan las condiciones de miseria, estos sectores han logrado integrarse de una manera más compleja que antes, tanto en la economía como en los sistemas políticos. La democracia electoral, con la búsqueda de votos y las campañas de agitación ha permitido que algunos grupos logren organizar sus reivindicaciones y las identifiquen como problemas nacionales, terminando así la exclusión por tantos años mantenida.

Las luchas sociales no son un peligro para la democracia liberal. Hoy día pasan a ser su condición de existencia. Es el precio que ella tiene que pagar a fin de poner en estado vigente las libertades proclamadas en abstracto. Por cierto, los procesos de democratización que estamos expe-

rimentando parecen haber perdido toda finalidad moral, para quedar convertidos en un conjunto reglado, acotado por compromisos, arreglados a los que simplemente se acude porque el número todavía es fuente de legitimidad. Una ley electoral, es decir, una formalidad jurídica, puede construir mayorías y establecer ganadores.<sup>6</sup>

En el proceso de construcción de una sociedad política democrática pueden ser importantes los pactos o concertaciones que las élites establezcan, sobre todo si incluyen al movimiento obrero y otros sectores subalternos organizados. Vivimos el momento de contemporización subordinada, en el nivel internacional y entre los tradicionales hermanos-enemigos nacionales. Resulta aún más decisivo el compromiso que produce una retirada, obediente al poder civil, de los militares. Hasta ahora, algunas "transiciones" son simple entrega del gobierno a los civiles junto a una ominosa presencia militar. ¿Qué significa hoy día en América Latina devolver al ejército sus funciones militares? Es difícil aún saber cuáles pueden ser sus tareas "naturales" en las perspectivas de nuestras sociedades, donde la guerra internacional dejó hace tiempo de ser una posibilidad y la guerra interna parece periclitar. Hay otras tareas de orden y control, sin duda. Por ejemplo, es cada vez mayor la peligrosidad de las grandes ciudades, la violencia privada y la delincuencia del narcotráfico y la que se origina en el mar de pobreza, que no deja dormir tranquilos a los que algo tienen. El narcotráfico introduce un fatal componente de violencia y corrupción que debe ser combatido. Tal vez las funciones militares en la sociedad actual son funciones de policía, lo cual vuelve prescindible la mayor parte de las funciones de esa institución estatal.

En el proceso de construcción de una democracia política, por cierto, es también importante el fortalecimiento institucional. Desde Montesquieu, se sabe que la soberanía popular queda garantizada si se respeta la separación y la independencia de los tres poderes del Estado. Lo autoritario fue la exacerbación del Ejecutivo y la desvalorización de la función legislativa y judicial. Devolverle dignidad a esta última es tan importante como asegurar la representatividad de los parlamentos. Es decir, volverlos elegibles libremente. Para que la democracia sea efectivamente representativa, es necesario que haya fuerzas representables. La democracia directa no ha existido nunca.

<sup>6</sup> Colomer y otros autores sugieren la idea de que en esta época se ha abandonado toda noción de que el Estado es un lugar de síntesis, de equilibrio armónico o hegemonía legitimadora. Los valores de la democracia se identificaban con un fin moral y racional, con un modelo de sociedad, más que de un régimen político. Ahora se reduce a un conjunto de normas que regulan mayorías. Josep M. Colomer, *Zona Abierta*, núm. 41-42, octubre, 1986.

## LA CONSTRUCCIÓN DE MAYORÍAS VOLÁTILES

En la década de los ochenta hubo, según nuestros cálculos, setenta y ocho experiencias electorales en América Latina. Esta exacerbación del sufragio incluyó elecciones de todo tipo. Sólo una, las primeras elecciones presidenciales de Haití, fueron denunciadas como fraudulentas. En la mayor parte de ellas ganaron partidos de oposición (salvo México, las últimas presidenciales de República Dominicana y Colombia y la extraña nominación del General Rodríguez en Paraguay) y fueron electos candidatos civiles (con la excepción de Paraguay); la tendencia a la abstención disminuyó y las fuerzas derrotadas reconocieron la victoria del contendiente. Decididamente hay todo un conjunto de hechos nuevos que requieren la atención analítica. Hubo algunos resultados anormales si se les juzga conforme la naturaleza previsible de los contextos político-culturales locales. ¿Cómo se explica el romance colectivo, de masas, de cortísimo plazo con Fujimori, en Perú; la urgente creación telegenética de Collor de Mello, en Brasil; la derrota de los sandinistas en Nicaragua a manos del campesinado pobre; los resultados en el plebiscito constitucional de la provincia de Buenos Aires, aplastantemente perdido por la coalición bipartidaria del país, o la victoria de la derecha en las recientes elecciones parlamentarias de Ecuador?

La construcción de una democracia política es una fase crítica más o menos prolongada y las elecciones y la lucha partidaria pueden ayudar a modificar las relaciones de fuerza entre los grupos sociales, tanto en el interior del Estado como en relación con la sociedad. La competencia electoral puede ser un recurso para estructurar políticamente las relaciones en el interior de los grupos dominantes, para restablecer la articulación dirigente con el ejército y dotar de credibilidad a los nuevos regímenes políticos. La reconstitución de la democracia política puede ser una forma eficaz, aunque a veces momentánea, de ordenar la vida social y política. Hay, pues, diversas formas de asumir actualmente los riesgos y las ventajas de la democracia electoral. En sociedades con vieja tradición democrática, significa la reaparición de condiciones institucionales, jurídicas y políticas para resolver los problemas del consenso, y encarar así problemas básicos. En otros casos, abre oportunidades para legitimar un poder por un tiempo, en las condiciones actuales de crisis económica; evita así la descalificación y el desgaste de las fuerzas políticas tradicionales que mantienen su prestancia en la sociedad. En algunos ejemplos, sirve propósitos contrainsurgentes para trasladar al terreno de la política lo que no se puede resolver en el campo de la guerra. La violencia políti-

ca mantiene su trágica presencia a contrapelo de la lógica competitiva del proceso electoral. ¿Cómo explicar la creación de mayorías volátiles, en el sentido de inorgánicas, votos contra la desesperanza de la situación actual, y al mismo tiempo decisiones conformados por la fuerza de la propaganda inteligente de un *marketing* electoral reiterado, costoso como la promoción de una mercancía nueva, etc.? Las nuevas mayorías no son volátiles por su fidelidad de cortísimo plazo, sino porque al unificarse en el rechazo a lo establecido esperan una oportunidad que inmediatamente les es negada. Hay aquí un componente populista al revés. Las masas, utilizadas para ganar una elección son inmediatamente después castigadas con las políticas de estabilidad y ajuste. Hay tal vez un engaño electoral, pero el problema no es ése, sino que no hay nada que repartir, como sucedió en el viejo populismo. Por lo contrario, las políticas contra la inflación le quitan aún más a las masas lo poco que aún tienen.

El crecimiento del sector informal y la metástasis de la pobreza, adquieren una especial significación negativa. Hacen retroceder los avances de la modernización política, del proyecto democrático. En el momento en que la pobreza aumenta, se establecen libertades desconocidas para sufragar. El problema para los grupos dirigentes es cómo construir, en estas condiciones, mayorías electorales. Las democracias electorales necesitan producir resultados inmediatos y útiles. Las pérdidas de la crisis económica se restan a las débiles ganancias de las elecciones. O al revés, la confianza en el voto se esfuma en la impotencia de la inflación y los altos precios.

Las mayorías volátiles corresponden, sin duda, a una cultura política emergente en América Latina. Es la cultura que forma una nueva presencia popular, alimentada por el crecimiento urbano precipitado por la crisis económica; por la extensión anómala de la vida rural en contextos de modernización incompleta, de la subocupación o el desempleo. Son las masas que están en el "fondo del tacho", resultado de la desregulación del sector público, de las políticas de privatización del Estado, del fracaso de las políticas sociales. Hay pobres viejos y nuevos. Los hay de muchos orígenes. La pobreza que se esconde en la proliferación de empresarios sin capital instalados en el margen del mercado, los cuenta-propia y todo lo que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) llama el "sector informal" de la sociedad. ¿Cómo votan los pobres, los "informales"? En su respuesta, pensando en las recientes elecciones, Gianotti llama a esto "un tráfico con las esperanzas".<sup>7</sup>

<sup>7</sup> En su interesante análisis, José Arthur Giannotti, analiza los resultados electorales en que fue electo el señor Collor de Melo. Cf. "Tráfico de esperanzas", en *Novos Estudos*

La crisis latinoamericana y la manera como se aplican las políticas de estabilidad y ajuste ponen en grave cuestión la calidad de la ciudadanía y la validez de la representación política. Pensamos en las masas indígenas aterrorizadas del altiplano guatemalteco, embrutecidas de miseria y subordinación. O en las que describía dramáticamente Zavaleta Mercado: "aquí (en Bolivia) sí que unos hombres mueren como perros para que otros hombres coman como cerdos. Ésta es la patria de la injusticia social y, si no fuera por sus masas, sería mejor que no existiera Bolivia. Sociedades como Bolivia, Perú y algunas más están condenadas entre otras cosas por la depravación de la desigualdad entre sus propios hombres".<sup>8</sup> Situación similar describe Cotler para Perú, al subrayar que la respuesta que los grupos dominantes han dado a las exigencias populares "son desprecio y represión, generando violencia y desesperación". De ahí que el carácter oligárquico, exclusivo, viniera a ser la definición más característica del Estado peruano.<sup>9</sup>

Los nuevos sectores populares son hoy día más heterogéneos que antes. Una masa abigarrada donde masas de origen campesino instaladas en una cultura urbana o los nuevos grupos urbanos, cuyas familias pelean día a día su sobrevivencia, pasando de una ocupación a otra, todas mal pagadas, inciertas, con lo que se diría es un exceso de movilidad horizontal. Componentes étnico culturales que hacen su aparición real, diferenciación religiosa con la irrupción masiva de sectas protestantes, población redundante por todos lados. Todo ello en un clima de modernización sin control de un mercado en crecimiento de bienes simbólicos (la TV y los videocassettes, la radio y los radiocassettes, el cine, las revistas con reiterado cosmopolitismo, la música, etc.). No es cierto que hay un deslizamiento del electorado a la derecha. Lo hay, ciertamente, en las opciones de las candidaturas que se presentan, que reducen la competencia a una elección fatal entre la peste o el cólera. La realidad que preocupa es la de estas ciudadanías empobrecidas, que ya casi no lo son. Votan pero no eli-

---

CEBRAP 26, marzo de 1990. Los pobres latinoamericanos han tenido conductas similares en Perú, Nicaragua y otros países. Véase *Socialismo y Participación*, núm. 49, Lima, marzo, 1990, pp. x-xv y *Qué Hacer*, Lima, núm. 65, pp. 44-49. Fundación Ebert, *Los resultados electorales de 1990: análisis y perspectivas*, especialmente el ensayo de Paul Ocquist, Managua, octubre, 1990.

<sup>8</sup> René Zavaleta Mercado, "Autodeterminación y democracia en Bolivia", en P. González Casanova (comp.), *No intervención, autodeterminación y democracia en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1983, p. 176.

<sup>9</sup> Julio Cotler, "Democracia e integración nacional", en Cynthia McClintock y A. Lowenthal (comps.), *El Gobierno militar, una experiencia peruana*, Instituto de Estudios Panamericanos, Lima, 1985, p. 24.

gen. Hay bandazos en la opinión pública, el número de indecisos se mantiene hasta el momento del rito final con la papeleta en la mano; y las encuestas electorales aciertan y se equivocan, lo que prueba su utilidad relativa. ¿Por qué se vota en contra, como voto de castigo? Lo cierto es que se ha generado un comportamiento electoral muy inestable, en el que los votos expresan más bien el repudio que la adhesión.<sup>10</sup>

Ninguna de estas situaciones tiene todavía expresión política propia y estable. Las masas que votan hoy, mañana participan en una huelga general de protesta. No se trata, como lo reconocen los analistas de este contrapopulismo, de un voto clasista o de un voto de derecha. Las clasificaciones tradicionales se quedaron atrás en el seno de estas experiencias que expresan un mundo social que existe y, cuando la democracia electoral da la oportunidad, empuja en todas direcciones. Un peligro para esta democracia electoral son las mayorías volátiles que pueden terminar por perder la confianza en la política. Peligro basado en la creencia de que no está funcionando porque no hay representaciones legítimas. Así, el mayor peligro para la democracia electoral reside en la naturaleza de los mecanismos que pone en movimiento.

En las actuales condiciones mundiales de derechización de la cultura política, no del fin de las ideologías sino con el monopolio de la ideología liberal (en su versión conservadora, reaccionaria), las victorias del mercado, el ocaso del socialismo como sociedad, etc., los mecanismos electorales y la vigencia de los partidos políticos en el marco del sistema cobran significados nuevos. Las elecciones constituyen por ello en esta etapa un medio políticamente extraordinario para la activación del consenso cuando la disociación social es mayor. Entramos en un periodo profundamente contradictorio, desfasado, entre el desorden incontrolado de la economía y la necesidad de racionalización de la vida política. La democracia liberal como razón política para ordenar y estabilizar la sociedad. Nada más apropiado para el éxito de los partidos y las ideologías conservadoras. Es éste el momento para que el centro político crezca y lo inunde todo. El reino de lo moderado. La desaparición de la izquierda refuerza los espacios del pantano, como llama Duverger a los equilibrios medios de la política.<sup>11</sup>

El asunto, en consecuencia, es no olvidar que las elecciones no son, ni pueden ser, porque no lo han sido nunca, instrumentos de una estrate-

<sup>10</sup> M. Wolfe, "Estructuras sociales y democracia en los años noventa", en *Revista de la CEPAL*, núm. 40, abril, 1990, p. 64.

<sup>11</sup> M. Duverger, *La democracia sin el pueblo*, Ariel, 1967, pp. 245 y ss.

gia de cambio radical. Las elecciones como procedimiento para escoger a los gobernantes, constituyen una parte importante de la panoplia del instrumental estabilizador del orden político. La herramienta electoral, como lo dice Gramsci en los *Cuadernos de la cárcel*, es inherentemente conservadora. Puede haber sorpresas momentáneas. Las fuerzas de izquierda, portadoras de proyectos de cambio, no han ganado nunca, electoralmente, una mayoría relativa.<sup>12</sup> No pueden lograrlo. La aceptación de los procesos electorales constituye, en los hechos o por la fuerza de convicciones explícitas, una apropiación del ideario liberal. Supone la des-polarización de los conflictos y la pérdida de ideologías de los enfrentamientos del pasado. Con la organización política de la burguesía, en cambio, no hay problemas; a veces es difícil reconocer cuál es el partido de las clases propietarias. Los privilegiados no hacen política. Su desinterés por la misma es un rasgo propio de su carácter aristocrático. Pero pagan, contratan, corrompen, dividen y golpean.

La elección, que bajo estas condiciones es una opción libre, adopta rumbos imprevistos pero nunca fuera de control. Convocados los electores al proceso, experimentan durante algunos meses campañas de publicidad millonarias, en el seno de sociedades empobrecidas y la mayor parte de las veces sin opciones políticas reales. Los resultados adoptan el desorden loco del mercado. ¿Cómo explicar el voto Fujimori, Menem, Collor de Mello, Chamorro, etc.? El problema democrático para las burguesías es cómo construir mayorías electorales. La solución ha sido contratar caras asesorías extranjeras, y la utilización de costosas pero útiles técnicas de mercado, volviendo la competencia electoral un problema de millonarios. En las últimas elecciones latinoamericanas ha habido, además, una internacionalización de los recursos financieros y de los programas. La asistencia norteamericana ha sido decisiva en las elecciones de Centroamérica y el Caribe, a través de donaciones de "tecnología electoral" y dólares. Gobiernos, instituciones y simples donantes extranjeros practican una decisiva intervención de apoyo, conformando un *stock* millonario imposible de reunir para cualquier fuerza progresista. Así, se construyen las mayorías volátiles.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> La excepción fue Chile, en 1973. Nunca como en esa oportunidad fue cierta la sentencia de Trotsky, de que la democracia más completa es la antesala del fascismo.

<sup>13</sup> Los presidentes mencionados líneas arriba enfrentaron todos, antes de quince días, huelgas generales y manifestaciones de repudio a la política económica aplicada con alevosía y ventaja. Los casos más dramáticos son, sin duda, las dos mayorías más volátiles, la de Fujimori y la de la señora Chamorro, que experimentaron de inmediato una repulsa generalizada. Estos hechos, sin duda, son expresiones de libertad pero sobre todo de un desencanto radical.

La democracia, como forma política, eleva al ciudadano a categoría ontológica pero no evita la existencia histórica de la desigualdad. En la noción de democracia política hay por ello una tensión esencial con la condición social del ciudadano. En otras palabras, hay una contradicción con la dimensión igualitaria de la democracia. Los clásicos de la democracia liberal enfrentaron este problema y lo resolvieron de acuerdo con la cultura burguesa que el mercado va conformando: sólo son ciudadanos los propietarios. Sólo la propiedad hace igual a los hombres. Si la desigualdad es inherente a la sociedad, la industrial necesita una sociedad con menores discontinuidades sociales, basada en valores comunes y fundada en la noción de ciudadanía.

En las actuales condiciones de la construcción de democracia política liberal, reiteramos nuestra preocupación por el destino de la ciudadanía, donde hay clases sociales y sectores de ella que padecen de pauperización material y espiritual. Bien sabemos que la disociación social y la existencia de desigualdades étnicas, religiosas, culturales y económicas parecen terminar en la dimensión unitaria de la política, en la abstracción de las semejanzas que conforman el consenso. Mediante la "forma" partido y el mecanismo del sufragio universal el sistema intenta recuperar la heterogeneidad social a través de las instituciones de la igualdad política. La soberanía abstracta del pueblo y la actividad concreta de unos cuantos está mediada por los mecanismos de la representación. Todas estas cosas son verdades sabidas.

La fragilidad de la democracia electoral no se debe a la conducta de los pobres, sino a las condiciones históricas en que ella se está procesando en América Latina. Si nos hemos referido a ellos es porque una manera, la única, de fortalecer la democracia es estimulando factores, motivos y voluntades para que el ejercicio de la ciudadanía se vuelva más vigoroso y consciente. Crear instituciones políticas sin respaldo ciudadano ha sido una experiencia fracasada. Ésta es otra manera de enfrentar el desafío.

# DEMOCRATIZACIÓN EN MÉXICO: LÍMITES Y POSIBILIDADES

JOSÉ LUIS REYNA

## INTRODUCCIÓN

Cuando las demandas sobrepasan a las ofertas políticas de un sistema, hay un germen de democratización y, a la vez, una posibilidad de represión. Creo que éste es el dilema central del México de hoy: o se inicia un proceso real de pluralización política, a mi entender condición necesaria para una futura democratización, o se mantiene una inercia política, ya añeja, que conduciría a un autoritarismo nuevo, emergente, que a diferencia del anterior tendría como base mayores componentes de coerción.

Nos encontramos en la fase de un ciclo histórico, al menos en América Latina, en donde se visualiza una tendencia que indica una especie de transformación que va del autoritarismo a la democratización. Que en América Latina se observe, y en muchos casos ya haya tenido lugar, no garantiza que dicha tendencia sea irreversible: la evidencia disponible sugiere que la democracia latinoamericana es volátil y bien puede afirmarse que la reversión de esa tendencia no es improbable.

Hace unas cuantas décadas, no más de tres, muchos académicos y políticos apostaron que el único factor real de cambio en América Latina era la revolución. La experiencia cubana así lo insinuaba y ésta se proyectó como un halo de luz y esperanza por numerosos ámbitos de nuestra región. Sin embargo, fue sólo eso: una esperanza que no cuajó. La respuesta política a esa alternativa fue, en buena medida, la represión ampliada y la instauración de regímenes autoritarios en una buena parte de los países de la región.

Decía Weber que todo régimen basado en la fuerza, en la coerción, tiende a ser frágil. Sin abundar, por ahora, en los fundamentos teóricos de

su proposición, valga decir que la fragilidad autoritaria se hizo patente y manifiesta en el recorrido histórico de los últimos 30 años. No sólo la revolución como alternativa se desvanece sino que los regímenes autoritarios, en efecto, tendieron a la fragilidad y cedieron ante el empuje de una sociedad para convertirse en regímenes pluralistas y democráticos. Basta revisar la historia política de la región en los años recientes.

Y es en esta fase en la que estamos. Los procesos electorales se convierten en las verdaderas fuentes de legitimidad de la autoridad y, en consecuencia, del ejercicio del poder. Llevado al extremo el argumento, no hay poder legítimo si no está basado en un proceso electoral abierto.

No vale la pena revisar caso por caso; la historia la conocemos todos. Desde el triunfo de Alfonsín, en 1983, hasta la victoria contundente de Aylwin en Chile, en este 1990, la tendencia que se observa es la democratización de muchos países: la urna como receptáculo de las demandas políticas y ésta, como un símbolo de las distintas ofertas políticas que se le hacen a la sociedad.

México no está siendo la excepción de esta nueva tendencia. El proceso electoral ha cobrado, en particular desde 1988, un nuevo significado, totalmente distinto al que tuvo durante seis largas décadas en la que predominó un sistema de partido único o, como otros solían denominarlo, de partido hegemónico. Se está empezando a transitar de un estilo en donde la elección era un ritual mecánico, sin competencia entre facciones, a otro en donde la competencia real entre éstas tiene todo, excepto el rito que solía tener.

Se ha avanzado algo, en el sentido de que la sociedad ha empezado a dar muestras de rebasar su sistema político. No obstante, falta un largo trecho por recorrer; la arquitectura del sistema fue funcional para el México de hace algunos decenios. Canalizó demandas, fue un éxito en los mecanismos de control político y pieza clave en la regulación del conflicto. Sin embargo, ya no es lo que fue. Tan es así que hoy, en apariencia, se han puesto en marcha algunas iniciativas que pretenden darle otra fisonomía y otra estructura. Así, puede mencionarse el cambio que quiere promoverse para redefinir el partido oficial: hacerlo más competitivo y, sobre todo, que sus acciones políticas y electorales sean creíbles. Falta por saber si lo anterior queda como un planteamiento más o, en contraste, se promueve ese cambio. De ocurrir lo último estaríamos en las vísperas de un nuevo sistema.

En un artículo reciente, Lorenzo Meyer puso el problema en esta perspectiva: una élite política que no quiere y una sociedad que no puede. Para empezar, se antoja atractiva la discusión de su planteamiento.

## UNA ÉLITE QUE NO QUIERE

Desde el nacimiento del partido oficial, allá por 1929, se inicia una integración política de la multitud de grupos políticos que existían en ese momento. Se pasó de la fragmentación a lo que con el tiempo se conocería como la "unidad revolucionaria" basada en la organización, inclusiva por cierto, de masas. Si esto fue un objetivo definido *a priori*, no hay duda de que se obtuvo el éxito. Pero, aun se logró un éxito mayor: la definición de un proyecto político que en el transcurso de los años no tendría alternativa: el sistema político se volvió omnímodo y nunca enfrentó reto alguno que cuestionara, y menos aún que compitiera, con aquel que de la revolución emanó y que los gobiernos todos hicieron suyo.

El Estado mexicano deviene omnipresente y poderoso, al integrar todo lo integrable en su enorme telaraña institucional, cuyo vértice incuestionable ha sido siempre la presidencia. Pero, con ello, se echó a sus espaldas un enorme peso. Para usar esa terminología que intenta hacer la analogía entre la apariencia física y la entidad estatal, ésta se volvió obesa.

Y engordó de tal manera que muchos piensan, y pensaron, que podría llegar a la esclerosis y con ella a la parálisis y a la inactividad. Se han pensado, y de hecho se están siguiendo, algunas "dietas" para adelgazarlo. Sin embargo, ese adelgazamiento toca más aquellas partes que tienen que ver con la actividad económica (la privatización creciente de la economía), pero poco con la actividad política. Ésta, de hecho, no se ha modificado, aunque hay que reconocer que existen presiones tendientes hacia ello.

El tratamiento para el adelgazamiento político no es fácil. La trayectoria histórica del Estado mexicano siempre tendió a la centralización, convirtiéndose en un regulador de todo lo regulable. La explicación más sencilla que puede ofrecerse al respecto es la que apunta a la debilidad de la sociedad mexicana: el Estado se impuso a ésta y siguió imponiéndose pese a los avances que la sociedad experimentó en su trayecto histórico de los últimos decenios.

Al constituirse un Estado omnímodo y engendrarse una sociedad no contestataria, la tendencia estructural de la élite política ha sido hacia una escasa modificación del orden político existente.

No se implica, con lo anterior, que la sociedad mexicana esté inerte. No es posible pasar por alto, por ejemplo, el movimiento de 1910, significativa reacción social contra el Estado. Sin embargo, ese destello fue más funcional para éste que para aquélla: se encontró la fórmula, casi mágica, de la legitimidad de los regímenes posrevolucionarios.

En nombre de la revolución se hizo todo, por parte de la élite política, siempre siguiendo el camino de "arriba hacia abajo". Se creó un engranaje complejo de instituciones; el país creció económicamente y aun cuando las desigualdades sociales tendieron a prevalecer, el conflicto, con excepciones contadas, se encauzó y se procesó a través de las instituciones establecidas. Todo dentro de las instituciones y nada fuera de ellas, combinación que generó un sofisticado mecanismo de control de las organizaciones de masa y, a la vez, integró que no excluyó, a los sectores sociales más significativos. El de México es un autoritarismo inclusivo, no excluyente como fue el de muchos países de la región.

El Estado mexicano, hijo de la revolución, definió un proyecto indiscutible: el de la justicia social; ésta más como ideología que como praxis. Faltó, sin embargo, un elemento crucial en ese proyecto: definir cuándo se llegaría a la meta de esa justicia social.

Es muy probable que por la ausencia del cuándo, la legitimidad del régimen, así como su fuente, la revolución, se desgastaron con el tiempo de manera notable. Contribuyó a lo anterior otro hecho por demás significativo: la sociedad mexicana empezó a ser más contestataria. Creció lenta pero sistemáticamente (no sólo en el sentido demográfico) tratando de vencer las adversidades y luchando por alcanzar los beneficios prometidos. Éstos han tardado mucho en llegar pese a la promesa revolucionaria.

El decenio de los ochenta, con su profunda crisis económica, se encargó de demostrar que esos beneficios distaban mucho de estar presentes. Peor aún, se entraba en un proceso global de franca regresión de lo poco, del algo, que se había ganado tras largos decenios de esfuerzos, de sacrificios y de compromisos. La crisis económica puso al desnudo lo anterior.

La crisis revitaliza a la sociedad al menos desde una perspectiva: algunos de sus segmentos se tornan más contestatarios y un claro "reclamo democrático" hace su aparición en la escena política mexicana durante la segunda mitad de los ochenta. Sin duda la crisis y la inflación que la acompañó se encargaron "de hacer política".

Vale la pena subrayar que ese "reclamo", hasta ahora, ha seguido la vía institucional, no se ha apartado de ella. Ni estallidos ni motines, ni inestabilidad, ni crisis política. En 1988 hubo una revuelta electoral pero dentro de los límites institucionales.

El punto importante lo define una situación de "calma política" pese a lo álgido que podría ser el momento actual mexicano al considerar cualquier variable económica.

La élite política, tal vez por esa "calma política" no ha cedido lo su-

ficiente, ante el embate de una sociedad "expansiva", para abrir nuevos espacios políticos. Una inercia autoritaria, una estructura de poder piramidal inhiben un cambio a fondo del Estado y del sistema mexicanos. No se tiene la cultura política todavía, de que compartir el poder es también ejercerlo. Existe la concepción de lo absoluto y no se conoce, o no se quiere conocer, la concepción relativa del poder que implicaría más al concepto de autoridad.

### UNA SOCIEDAD QUE NO PUEDE

Es difícil saber, tal como lo señala Juan Linz en alguno de sus estudios, el grado de legitimidad en el que se apoya un régimen autoritario. La legitimidad del régimen, al decir de ese autor, "se basa en la creencia de que para un país concreto y en un momento histórico dado, ningún otro tipo de régimen podría asegurar un mayor éxito de los objetivos colectivos".

En México, esa legitimidad no fue cuestionada en los últimos decenios. Hubo, sí, estallidos esporádicos que amenazaron de manera coyuntural la dicha legitimidad y desestabilizaron momentáneamente al sistema político. El movimiento estudiantil de 1968, que es el más claro ejemplo al respecto, tuvo como respuesta una represión ampliada que lo extinguió: se había "salido" de la trama institucional.

Pero la respuesta "sistémica" no quedó ahí. La represión fue seguida de un proceso de liberalización relativa que condujo a lo que se conoció como apertura democrática. Independientemente del nombre que se le dio al proceso, el Estado encaminó su acción a recuperar la legitimidad seriamente erosionada y en su intento desactivó a la sociedad que pretendía emerger. Se toleró la crítica de los medios de comunicación, en particular, la de los periódicos y se instrumentó, además, una política "populista" cuyas consecuencias, entre otras, fueron diversas confrontaciones entre la clase económica y la clase política.

La apertura democrática de principios de los setenta, la reforma política del 77, cuyo rasgo principal fue abrir espacios electorales a sectores de izquierda, generaron una expectativa de pluralización pero que no se tradujo en resultados concretos y avances significativos: la estructura piramidal del poder con un solo vértice, la presidencia, no resultó alterada por ninguna de las iniciativas políticas emprendidas durante los setenta.

Vendrán a ser factores económicos los detonadores del cambio político que el país ha empezado a experimentar. La severidad de la crisis

económica de los ochenta, cuyos datos para mostrarla son de todos conocidos, fue un elemento que ha contribuido a poner en tela de juicio la legitimidad del régimen: engendró la posibilidad de definir proyectos políticos alternativos a éste emanado de la revolución.

Es cierto que en la actualidad no existe todavía, de manera estructurada, un proyecto político que se oponga al que ha estado vigente. Hay oposición política pero sin proyecto. No obstante, y eso es innegable, existe un movimiento contestatario que tiene la posibilidad de generar un proyecto que competiría con ese que ya se "hizo rutina". En un régimen autoritario, como el mexicano, el mejor indicador de crisis de legitimidad es precisamente esto: la probabilidad de que surjan proyectos políticos alternativos. Cabe decir que esa probabilidad es ahora mayor que nunca.

En el corto plazo habrá *tests* electorales que, como nunca, servirán para detectar no sólo hacia dónde vamos sino mediante qué procedimientos: las elecciones locales del Estado de México, la primera entidad federativa en tamaño de población, de acuerdo con las cifras del Censo de 1990, y las elecciones federales de 1991 en las que se renovará la totalidad de la Cámara de Diputados y la mitad de la de Senadores.

De los resultados que se obtengan se sabrá si en efecto la sociedad puede o no. Caben dos hipótesis, una más probable que la otra: *a)* habrá un mayor respeto por el voto y *b)* se mantendrá la inercia política existente.

Es más factible que tenga lugar la primera por una razón: hoy en día en la pluralidad electoral se encuentra la fuente de legitimidad política más importante para el sistema. Las elecciones como escenario y el elector (*¿germen de ciudadano?*) como protagonista. La segunda hipótesis traería consigo una pérdida mayor de los ya exigüos niveles de legitimidad del régimen. Sin embargo, hay que anotar, como hipótesis no es absurda.

La administración actual ha dado ciertos indicios de eficiencia tecnocrática que por cierto no son condición para superar los problemas atávicos del país. Falta que la presente administración demuestre eficiencia política. Sin ésta, todo proyecto tecnocrático queda reducido a la inviabilidad con una excepción: que se instrumente de manera autoritaria. El autoritarismo, sin embargo, no sería el que tuvimos. Se redefiniría al menos en un aspecto: sería menos flexible, más excluyente y, en lo social, más costoso: la razón parece sencilla y consiste en que la sociedad mexicana ya no es la misma.

Entramos a la última década del siglo XX con un espectacular afianzamiento del sistema capitalista; el mercado y la democracia tenderán a reunirse en una relación casi simbiótica. La modernización, si se usa el

concepto de manera que incluya tanto al mercado como a la democracia, tenderá a ser menos excluyente aunque sin resolver necesariamente el problema de la desigualdad. Ésta tenderá a disminuir, no a desaparecer. De ahí que las tesis, válidas por cierto, que imperaron en los setenta, basadas en que la modernización era más probable por la vía autoritaria, tienden a desvanecerse.

Aparentemente ganan fuerza relativa las tesis más viejas, las lipsetianas, en las que la democracia es una condición para el desarrollo económico y éste, a su vez, una condición que promueve la democracia. Sin embargo, hay que reconocerlo, son tesis frágiles.

En términos generales puede afirmarse que un régimen autoritario tiende a asociarse con niveles más altos de inequidad al compararse con un régimen democrático. Una explicación breve al respecto tocaría el punto de la representatividad. Un régimen autoritario sólo es representativo de una minoría y aunque en las formas, como es el caso de México, pretenda una representación amplia de una gran diversidad de sectores sociales, esto dista mucho de ser lo real.

Es mi impresión, que hay un gran potencial de conflicto cuando una estructura de poder autoritaria, como la mexicana, tiene a su lado una sociedad que se diversifica y se hace más compleja. Las resultantes de ese conflicto son dos: *a*) una reforma que pueda conducir al pluralismo político primero y a la democratización después o, *b*) un autoritarismo creciente cuyas consecuencias se antojan inimaginables. Cabe decir que ésta también sería una reforma.

### ¿EL CAMBIO MEXICANO ES TRANSICIÓN?

La democracia como régimen ha sido reivindicada en este final de siglo. La frase churchilliana de que "la democracia es el peor de los regímenes excepto los demás", ha cobrado una inusitada carga valorativa. Hoy en día, la democracia es meta y, a la vez, reto; es panacea pero, a la par, incertidumbre.

Hablar de democracia en México es hablar de algo casi inédito. La trayectoria política de este país tiene como uno de sus rasgos nodales la ausencia de una cultura democrática.

El único destello democrático de este país, a principios de siglo, el de Madero, terminó en un fracaso completo y cruento. La esperanza democrática duró bien poco. ¿Acaso México no estaba preparado para la democracia?

Las aperturas políticas que han tenido lugar en este país se acercan más a la forma que a la praxis. Prueba de ello es que la centralización del poder, de este nuestro régimen presidencialista, jamás ha sido alterada.

Democracia en México significa modificar la distribución del poder: ése es el gran reto de la sociedad en nuestros días. Inercias atávicas empiezan a contraponerse con reclamos y demandas reales y actuales y, también, impostergables.

La democracia es incertidumbre y es conflicto. Es incertidumbre porque el resultado político de la competencia varía de acuerdo con múltiples factores. (¿Quién hubiera pensado en el triunfo de Fujimori ante un grandilocuente y avasallador Vargas Llosa?) Y es conflicto porque se pone en juego una diversidad de intereses que sin ser necesariamente excluyentes no son coincidentes.

Democracia es competencia real que no elimina las élites aun cuando sí tiende a representar a aquellos que no están adscritos a ellas. Al decir de Schumpeter, la democracia no es el gobierno sin élites sino el gobierno de élites en mutua competencia.

Las mayorías cuentan, pues al participar, deciden. Pero el poder está siempre en manos de un grupo reducido. Si se quiere evocar a Weber, y su "ley del pequeño número", sería otra forma de decir lo mismo.

La influencia, el sentir, la necesidad de la mayoría es confiada y depositada en una minoría que, por ese hecho, se convierte en la detentadora del poder. No para su ejercicio indiscriminado, como es el caso de los regímenes autoritarios, pues el coto de ese ejercicio es precisamente la existencia de élites que compiten por lo mismo.

El fracaso político de una élite en un régimen democrático es su remplazo en contraste con un sistema autoritario donde el remplazo no existe aun en condiciones de fracaso, excepto en condiciones de catástrofe. Baste recordar el caso rumano. Las élites siempre mandan dice Sartori. Pero, podría agregarse, en la democracia las élites no son necesariamente las mismas.

Lo anterior significa, y a la vez supone, una estructura política que admite la existencia de espacios múltiples: la diversidad política es consecuencia de la diversidad social. Y si tiene lugar ésta, cerrando los espacios para aquélla, se daría la mejor condición, el mejor caldo de cultivo, para el autoritarismo y para una eventual confrontación.

Vuelvo a México: en su desenvolvimiento político no ha habido élites en competencia abierta por el poder. Lo que ha habido es una disputa por el poder de distintos grupos dentro de una sola élite; su proyecto político es el mismo (tal vez con ligeras variaciones, pero de matiz) aun

cuando éste se pretenda adaptar a las circunstancias. De la revolución a la modernización ha sido el camino recorrido por ese proyecto. Pero, aun en esta variación del proyecto, la constante es que el grupo que lo continuará dependerá de una voluntad única, la del presidente.

Éste, al final de cuentas, ha sido el único árbitro político en las últimas décadas de la historia política mexicana. Pero no un árbitro imparcial. Cede el poder por un criterio de lealtad, de preferencia, pero no necesariamente por uno de comunidad, menos aún por uno que pudiera representar un proyecto político alternativo al de la élite de la que forma parte.

El autoritarismo mexicano posrevolucionario consolida una élite, a la que se le da el monopolio del poder, y consolida un proyecto. La élite es, para bautizarla, la "familia revolucionaria" que ahora deviene, o pretende ser, grupo tecnocrático y modernizador, no necesariamente "revolucionario". El proyecto de esa élite, hasta ahora, es el mismo: *a*) promover la modernización de la economía (meta muy clara desde la mitad de los años cuarenta); *b*) postergar, que no eliminar, la atención a las demandas por niveles más equitativos de bienestar, y *c*) defender un sistema político, funcional hasta hace 25 años (para fijar un parámetro temporal), pero obsoleto, desde donde se vea el día de hoy. Hay "crisis de obsolescencia".

Es importante advertir que esa élite se ha fracturado en algunas ocasiones. En 1940, en 1952 y en 1988. Sin detallar por ahora en qué consistieron esas rupturas, vale la pena subrayar el común denominador de las tres: se trata de grupos opositores que emergen desde dentro de la élite, no fuera de ella. En 1940 y en 1952 (el almanismo y el henriquismo, respectivamente) son disueltos con relativa facilidad. No llegan a cuestionar el meollo del sistema. No así la de 1988 (en verdad ocurre en 1986). Esta oposición real, fenómeno nuevo en el escenario político mexicano, tiende a consolidarse. El Partido de la Revolución Democrática (PRD), consecuencia del desprendimiento más reciente de la élite política, demuestra, sobre todo en la elección de 1988, que no es posible mantener cerrados los espacios políticos *ad infinitum*. Se volvió de la noche a la mañana en la segunda fuerza electoral del país. Cuánto durará, es pregunta sin respuesta. El punto es que hoy, existe. Su éxito, no rotundo ni total, radica en un aspecto: recogió la demanda de la representatividad, producto de una sociedad que se diversificó y cuyas demandas no cabían en el aparato burocrático institucional establecido, pese al tamaño de éste.

El cuestionamiento de la legitimidad del régimen político mexicano tal vez pueda resumirse de la manera siguiente: una cosa es que el Estado, en manos de una élite, tenga el monopolio legal de la fuerza física

(monopolio que supone un estado de derecho), y otra cosa es que el Estado tenga el monopolio sobre los espacios políticos ya disponibles o por crearse. Esto último es lo que se resquebrajó: los nuevos espacios se abrieron por escisiones en la "cúpula" y también por demandas, que emanaron "desde abajo". La oposición mexicana actual queda fuera del control político tradicional y no puede ser absorbida por la trama institucional construida.

La estabilidad política mexicana, asociada a la permanencia de una élite queda en un terreno de incertidumbre al considerar la posibilidad de la alternancia de élites en el poder. Los tiempos que se avecinan despejarán la incógnita de si estabilidad y competencia políticas son fenómenos excluyentes o no.

Una reforma política implica un proceso: es costo y riesgo. Sin embargo, las circunstancias políticas actuales, al menos "en teoría", la hacen impostergable. Tan es así que el partido oficial, pilar del sistema durante seis decenios, ha tomado la determinación de reformar su estructura y sus funciones. Ése es el acuerdo de su Asamblea XIV que tuvo lugar el mes de septiembre de 1990.

Las razones, no necesariamente la voluntad política, de la reforma son dos: *a)* el partido oficial tiene que contender con otros partidos políticos y tal como está estructurado en la actualidad no podría cumplir con esa función, y *b)* credibilidad y legitimidad, ambas muy desgastadas, serán metas prioritarias en su renovación.

La reforma no es reducible a una dimensión electoral; tiene que trascenderla y los escollos son muchos. La eficacia política del partido oficial fue demostrada en el terreno de las votaciones y en el control político de amplios grupos sociales por medio de su estructura sectorial corporativa. Para ello engendró un aparato burocrático que contribuyó, de manera más que satisfactoria, a la consecución de la misma. Ese aparato, sin embargo, es hoy un obstáculo que impide su desenvolvimiento como un partido "normal"; se trata de una dependencia gubernamental más que de un organismo representativo de intereses y grupos, con ideología y principios.

Agilizar el partido para las contiendas políticas y electorales supone adelgazar su enorme masa burocrática. Al igual que el Estado disminuye de manera significativa su peso en la esfera económica, el partido tendrá que sacudirse su cuerpo administrativo para que, con ello, eventualmente, crezca su *performance* político; tarea impostergable.

La idea subyacente de lo anterior podría exponerse así: dada la complejidad y la diversidad de la sociedad mexicana actual, cuanto mayor sea el aparato burocrático del partido oficial menores serán las posibili-

dades de representación y de resolución del conflicto. En pocas palabras, la sociedad mexicana empezó a rebasar el partido que fue pilar de la estabilidad y base del crecimiento económico que el país ha experimentado.

Además, es necesario otorgarle su independencia política al partido. De continuar como apéndice del ejecutivo, no sólo estará impedido para obtener niveles mínimos de eficiencia política electoral sino que se corre el riesgo de que el sistema todo se vea arrasado por una no improbable crisis ampliada de legitimidad. La simbiosis partido-Estado está destinada a desaparecer.

Lo anterior implica reacomodos y redefiniciones de las instituciones que acompañaron al sistema en los últimos tiempos: crear nuevas y desaparecer otras. Ejemplo obvio son los sectores del partido que estorban a la afiliación individual partidista, lo que implica transitar de una estructura corporativa a una de participación ciudadana real, individual, inédita como fenómeno político en este país. En efecto, la carta de ciudadanía todavía no se inaugura en el México de los noventa.

Se tiene la estructura formal para hacer viable el reclamo democrático; en el papel hay división de poderes, un sistema de partidos y la constitución legal de un Estado de derecho. Hacer real una división (cada poder en su ámbito sin interferencia del otro), dejar el libre juego de partidos de acuerdo con las demandas que vienen desde abajo y seguir los lineamientos constitucionales, serían los elementos básicos de una verdadera reforma política. Éste es el desafío del México de los noventa.

#### UN COMENTARIO FINAL

En 1975 fue publicado un trabajo titulado, "La crisis de la democracia". Sus autores, Crozier, Huntington y Watanaki (La Comisión Trilateral) iniciaban su informe con una pregunta central: ¿Está en crisis la democracia?

La pregunta, por cierto, no era sólo de ellos; provenía de muchos ámbitos, entre otros, políticos, académicos y periodísticos de diversas sociedades desarrolladas y democráticas. Los tres autores pensaban que, "en un sentido fundamental, los sistemas democráticos son viables".

Sin embargo, el planteamiento de una incertidumbre era, ¿y es?, la preocupación generalizada. ¿Era posible pensar que los países desarrollados de occidente y de Asia (Japón) podrían seguir funcionando con las formas de democracia política que se generaron entre 1950 y 1975?

La incertidumbre tenía adeptos. Willy Brandt, a mitad de los setenta,

predecía que a Europa Occidental le quedaban de 20 a 30 años de democracia, y que ésta sería sustituida por algún tipo de régimen dictatorial.

En Inglaterra, por la misma época, se preveía el fin de la democracia parlamentaria en la medida en que no se resolvieran los problemas económicos de recesión e inflación. Y en Japón se predecía lo mismo de no tomarse medidas conducentes a restarurar la confianza de la gente en la política.

La idea de ingobernabilidad de la democracia estaba presente; las demandas excederían la capacidad de respuesta de los regímenes democráticos.

La idea de ingobernabilidad tiene relación con las variables económicas. Es obvio que cuantos menos recursos disponibles haya, existen menos probabilidades de respuesta sistémica a las demandas que se plantean. El capitalismo no se encontraba en su mejor momento debido a su movimiento cíclico.

Sin embargo, uno de los puntos centrales de esta problemática y que algún nexo tiene con México es el de la desigualdad. La Comisión Trilateral afirma, de manera contundente, que la concentración de los recursos (de la riqueza) en unas cuantas manos no conduce a situaciones democráticas.

La experiencia reciente de América Latina demuestra, sin embargo, que la democracia puede darse pese a la existencia de estructuras económico-sociales con concentración excesiva y desigualdad aguda. No se trata necesariamente de "democracias precarias" aunque tampoco podría hablarse de democracias consolidadas.

La falta relativa de recursos económicos, así como su concentración, impone sanciones severas sobre los intentos de democratización. Para ejemplificar: la administración de Alan García en el Perú empezó con los mejores augurios y terminó en estrepitosa derrota. Alfonsín no concluyó, al renunciar antes de lo previsto, su periodo presidencial. El brasileño Collor de Mello perdió, en unos cuantos meses, muchos puntos en su índice de popularidad. Aylwin en Chile, no obstante su amplia victoria electoral, sigue teniendo fuertes tensiones con el ejército encabezado por Pinochet.

La democracia montada en una tela de araña. Pero lo que se demuestra con lo anterior, es que hay momentos (¿etapas de un ciclo?) en que las sociedades inclinan la balanza hacia regímenes de esta naturaleza, aun teniendo en contra la "problemática económica".

Lo anterior es, en consecuencia, indicativo de que la sociedad puede aun cuando la élite no quiera.

Considerando la especificidad del caso mexicano, se antoja afirmar que la democracia (los inicios de ella) es viable. México ya no está tan impreparado para empezar a recorrer este camino. Sería la precondition de una mayor participación ciudadana que redundaría, de manera positiva, incluso en el nuevo proyecto económico que está en gestación: el de la internacionalización de la economía.

Esto no será fácil de instrumentar. Su factibilidad, sin embargo, puede ser menor si se hace descansar en el régimen que hasta ahora el país ha tenido.

De tener consecuencias desfavorables este proyecto, los costos políticos y sociales serán más altos. Los costos se distribuyen en función del tipo de régimen. No obstante, es mi impresión que las clases política y económica de este país prefieren seguir corriendo el riesgo del autoritarismo que la incertidumbre de la democracia. El punto que al respecto puede destacarse es que ha llegado el momento en que la decisión no es exclusiva de ellos.

México ha llegado a una etapa en la que se hace indispensable una verdadera apertura política que conduzca a la democracia. Ésta será el medio, no el fin, para lograr mayores y mejores niveles de bienestar que usualmente se asocian con representación política. Mercado competitivo y política competitiva son partes indisolubles de un mismo proyecto. Esto es modernización.



## COMENTARIOS ACERCA DE LAS PONENCIAS DE JOSÉ LUIS REYNA Y EDELBERTO TORRES RIVAS

VÍCTOR MANUEL DURAND PONTE

Antes de presentar mis comentarios quiero expresar mi agradecimiento a los organizadores de este Coloquio por permitirme participar en el mismo y estar con ustedes en la celebración del 50 aniversario de El Colegio de México, cuya actividad académica ha sido tan relevante para el desarrollo de las ciencias sociales de nuestro país.

Es difícil realizar un comentario articulado de las dos ponencias debido a que se refieren a distintos momentos del ciclo político latinoamericano, para utilizar el término empleado por Torres. En el caso de la "Democracia latinoamericana en la fragua", el autor está preocupado con la fragilidad de las democracias electorales, pero democracias que funcionan. En cambio en el caso mexicano el problema se ubica en si es posible transitar del autoritarismo a la democracia, es decir que se está en la parte anterior del ciclo. Por tal motivo, me veo en la necesidad de hacer algunos comentarios separados para cada una de las ponencias y al finalizar este documento presentaré una reflexión general.

Inicio mis comentarios con la ponencia de José Luis Reyna. Estoy de acuerdo con los planteamientos centrales del trabajo; la disyuntiva entre la democracia o un autoritarismo más excluyente es correcta y también lo es el análisis que se hace de la élite política mexicana, en la cual no existe competencia entre élites, sino solo intraélite; en fin, también me parece acertada la referencia a "una élite que no quiere cambiar y una sociedad que no puede".

Sin embargo, los planteamientos son muy generales y quizá se podría desagregar más el análisis, viendo los grupos o las fuerzas que están a favor de la democracia y los que están en contra de ella. Permítanme avanzar un poco en este camino.

Como ejemplo de las fuerzas que están en contra de la democratización yo vería en primer lugar al gobierno, que se opone a abrir el juego democrático electoral hasta que la "modernización" económica dé resultados (mayor crecimiento económico durante algunos años, alzas moderadas de salarios, estabilización de los precios, etc.), que restauren la buena imagen del gobierno y hagan más competitivo al PRI.

El gobierno no respeta el régimen de derecho que existe formalmente en el país; en este sentido no contamos ni siquiera con una ciudadanía civil plena. Los más de 100 muertos del PRD caídos de diciembre de 1988 a la fecha, el fraude electoral que continúa cometiéndose en las más diferentes elecciones, son ejemplos de esta carencia de ciudadanía civil.

Otras fuerzas claramente opuestas a la democracia son el sindicalismo oficial y, en general, el corporativismo autoritario que sigue medrando dentro del partido oficial. Asimismo encontramos grandes obstáculos en las estructuras locales de poder controladas por cacicazgos, que se sienten amenazadas por la posibilidad de tener que competir electoralmente. Esto nos deja una imagen de que la mayoría de los cuadros del PRI no son defensores de la instauración de la democracia en nuestro país.

A favor de la democracia estarían el PAN y el PRD, aunque con distintas estrategias. El primero, favorece el cambio lento y negociado y el segundo, defiende una estrategia más radical, de democracia ya, pero dificulta la negociación. Los demás partidos políticos han vuelto a su viejo papel de partidos paraestatales. Están también a favor de la democracia una buena parte de los movimientos sociales, que identifican el cambio de régimen como una condición para su integración social y para la satisfacción de sus demandas.

También encontramos en los inversionistas extranjeros convocados a traer sus capitales a nuestro país un grupo que exige la democracia y la limitación de los poderes presidenciales. Al final, ¿quién se siente seguro en un régimen que nacionalizó y privatizó la banca, en ambas ocasiones sin realizar ninguna consulta, en un lapso de ocho años?

Sería simplista pensar que las acciones de estas fuerzas opuestas en torno a la transición política del país se proyectan de manera lineal. A manera de ejemplo podemos ver que la política económica del gobierno, que está desregulando amplias zonas de la actividad económica, ha debilitado a las viejas burocracias obreras y ha provocado la competencia entre las élites estatales y en algunos casos municipales. La modernización obliga a la modernidad.

El conjunto de fuerzas y factores que apunta a la democratización no parece acumular la fuerza suficiente para provocar el cambio político. El

propio gobierno se encarga de restarles fuerza, desconoce los movimientos; crea organizaciones paralelas a las que satisface sus demandas; crea multiplicidad de programas para dividir y separar a los movimientos; asesina a militantes de los partidos de oposición; somete al fraude a los ciudadanos que acaban marginándose de las elecciones, etcétera.

El balance que uno puede hacer es negativo, al menos para el corto plazo. La nueva ley electoral deja espacios para el fraude y el mayoriteo en los distintos organismos electorales, y el padrón electoral, con credenciales sin fotografía, que obliga a trámites complicados, no permite ser optimistas. Será difícil que la democracia llegue antes del fin del siglo.

No hay duda de que la transición política en México se ha convertido en un proceso social muy complejo.

Paso ahora, a realizar algunos comentarios sobre la ponencia presentada por Edelberto Torres.

Edelberto planteó un problema que ha sido central en este Coloquio: el papel de los marginados, de los pobres en los procesos electorales y señala como una consecuencia de su acción la formación de mayorías volátiles.

Para Edelberto dichas mayorías volátiles responden al desengaño de las masas de la política y de los políticos y teme que de continuar ese desengaño acaben retirando su confianza a la democracia y la pongan en peligro.

No hay duda de que se trata de un problema central.

No estoy de acuerdo en que se considere que el voto de los marginados sea un voto ignorante, inorgánico, sin tener atrás una cultura política. Las distintas encuestas realizadas en algunos países de América Latina muestran que existe entre los electores un alto aprecio por la democracia y que evalúan positivamente su participación en los procesos electorales. Pero también muestran que tienen una imagen muy negativa de las instituciones políticas como el poder legislativo y el judicial y que la imagen que tienen de los políticos es muy negativa. Dichos datos me permiten plantear el siguiente contra-argumento: el voto de protesta, el voto de castigo estaría reflejando también la demanda de un cambio en las instituciones básicas de la política y del poder; estaría demandando instituciones en las cuales se sienta representado, no burlado; ésta podría ser una dimensión de la demanda de comunidad planteada por Lechner.

Un sistema político que genera mayorías volátiles se vuelve imposible para los políticos impedidos de prever carreras; así pues, parece que la fragilidad de la democracia no está en las bases, en los marginados, sino en los políticos y en el sistema que se oponen a la reforma institucional.

El segundo comentario que quiero hacer es respecto al sentido que puede tener dicho cambio institucional. A lo largo del Coloquio se ha planteado la necesidad de institucionalizar el corporativismo, de reglamentar el clientelismo, es decir de articular normativamente las relaciones de las masas con la sociedad marginada. El concepto de ciudadanía que emplea Edelberto Torres, como teniendo derecho a una categoría, me parece que apunta a lo mismo. Finalmente, el marginado que acude solo ante una oficina pública está destinado prácticamente al fracaso, a ser ignorado y hasta humillado. O se organiza o no cuenta, o se organiza o no tiene derechos. Estoy plenamente de acuerdo en la necesidad de institucionalizar las relaciones entre las organizaciones de los marginados y el Estado.

Sin embargo, cuando comparo esta necesidad con lo que acontece en México veo que el camino es otro: la desinstitucionalización. Basada en una lectura neoliberal que ve en los gobiernos pasados las razones de la crisis, en su exceso de regulación; en las organizaciones corporativas que oponían sus intereses particulares al mercado, una lectura que supone que la política de ajuste sólo corrige los errores del pasado y que por lo tanto no se hace responsable de sus efectos empobrecedores y marginadores de amplios sectores de la población (parece que habían sido integrados por error), el gobierno se ha dado a la tarea de desregular aquellas relaciones; de ignorar a las corporaciones y a los movimientos; de destruir las reglas de la relación laboral, y de privilegiar el trato con familias o individuos en lugar de hacerlo con los movimientos o las organizaciones. La política gubernamental intenta, más que en ninguna otra época, fragmentar a la sociedad, segmentar a los sectores populares, hacer la caridad con la pobreza extrema y limitar los recursos destinados a la mal llamada política de bienestar.

En mi opinión, parece más probable que, en el corto plazo, avance más la desinstitucionalización que la institucionalización de los lazos entre las organizaciones de los marginados y el Estado en América Latina.

## MÉXICO EN EL ÚLTIMO DECENIO: ¿HACIA UN NUEVO SISTEMA DE PARTIDOS?

SILVIA GÓMEZ TAGLE

Durante el último decenio, las elecciones mexicanas han pasado de ser un aspecto más o menos secundario de las relaciones políticas, a tener una gran centralidad en la lucha por el poder. Estas transformaciones han tenido que ver tanto con los partidos políticos mismos, como con el sistema de relaciones políticas que está definido en la legislación electoral, y con las preferencias de un electorado cada vez más urbano y alejado del concepto de "comunidad" o de "corporación".

Estos cambios han sido más evidentes y profundos que los que hubo en el periodo de 1953 a 1977, que se caracterizó por una relativa estabilidad, tanto en la composición de la oposición política como en las características del partido oficial y de lo que podría llamarse "las reglas del juego electoral" o de la "operación electoral".

La operación electoral puede ser definida como "un conjunto de procedimientos, actos jurídicos y materiales que conducen principalmente a la designación de los gobernantes por los gobernados". El derecho electoral se integra "por un conjunto de reglas destinadas a definir la cualidad del ciudadano, diferenciar los diversos tipos de elecciones y reglamentar el desarrollo del escrutinio". "Estas reglas varían en el espacio y en el tiempo, pues son reflejo de la naturaleza profunda de los regímenes políticos que las aplican, entonces, es muy difícil hacer la síntesis y sería ingenuo creer que todas las leyes tienden hacia la perfección de la elección de los representantes. Al contrario, la operación electoral parece ser la resultante de una serie de compromisos entre fuerzas e ideologías opuestas que, en una perspectiva inmediata o por razones de principio, buscan darle una significación, alcance y sentido particular. El derecho electoral registra simplemente los términos modificados sin cesar de estos compromisos..."<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Jean Marie Cotteret y Claude Emeri, *Los sistemas electorales*, Oikos Tau, Barcelona, 1973, pp. 15, 16.

Desde la perspectiva de Cotteret y Emeri, la legislación electoral no refleja los "ideales de la democracia", sino las condiciones reales en las que se desarrolla la lucha política. Es expresión de un sistema de dominación porque define las reglas de la lucha por el poder político, pero también es espacio de negociación que se modifica constantemente, en el momento en que hay una nueva correlación de fuerzas sociales. La posibilidad de concertación en torno a las "reglas electorales" y la capacidad de redefinir las normas en el transcurso de los años, sin llegar al uso abierto de la violencia, es, en mi opinión, la cualidad distintiva de los regímenes democráticos.

Al inaugurarse la reforma política de 1977 había una gran fragmentación de las fuerzas de oposición identificadas con la izquierda o la derecha, en contraste con un partido oficial muy fuerte; en la actualidad hay tres partidos políticos importantes que representan corrientes más o menos bien diferenciadas entre sí, desde el punto de vista de sus proyectos e ideologías: el Partido Acción Nacional (PAN); el Partido Revolucionario Institucional (PRI); y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Hasta 1985, aún después de la reforma electoral de 1977, las elecciones federales fueron un espacio político de negociación más que un terreno de lucha por el poder político con reglas bien definidas. En ese espacio tenía lugar una serie de negociaciones en torno a la repartición de los cargos de elección popular, pero si bien la cantidad de votos que obtenía cada candidato era uno de los aspectos que se tomaban en cuenta para asignar, no era el único aspecto que decidía el acceso al poder político. Los resultados de las elecciones mexicanas han tenido un carácter dudoso desde hace mucho, pero de 1988 en adelante este hecho ha dado lugar a conflictos cada vez más graves, a veces rodeados de actos violentos que producen el deterioro de la legitimidad del sistema. Es necesario insistir en que son diferentes los conflictos que suscitaron las elecciones de 1988, mismos que dejaron en duda la legitimidad de la presidencia de la República, así como los conflictos electorales posteriores, que han sido cada vez más frecuentes, violentos y generalizados porque ahora el fraude no es para ocultar el abstencionismo sino que se trata de ocultar el voto a favor de la población que vota por el cardenismo.

En este artículo se intentará analizar el proceso de transformación de las elecciones mexicanas a la luz de la configuración partidaria y social en general. Hasta dónde el sistema político mexicano ha adquirido la flexibilidad de un sistema democrático, o bien, la rigidez propia de un sistema político de partido único o predominante sigue siendo un obstáculo para que se produzcan los cambios en la legislación electoral que demanda la transformación de la sociedad.

## LA REFORMA POLÍTICA DE 1977

La reforma política fue uno de los primeros proyectos que lanzó el gobierno del presidente López Portillo. No fue la primera ni la última reforma electoral, pero sí fue la más significativa de los últimos años, porque marcó el inicio de una época de transformaciones que no se agotan en el sistema de partidos, de tal suerte que se podría hablar de un periodo de transformaciones del Estado mexicano que ha dado por resultado la recomposición del bloque en el poder que caracterizó al periodo pos-revolucionario (1930-1980).

Ese proceso de cambios obedeció seguramente a múltiples presiones que habría que trazar en la historia de los movimientos sociales de la década anterior: el agotamiento del modelo de desarrollo que mantuvo al país en crecimiento con estabilidad aproximadamente de 1954 a 1970; la crisis política de 1968; los conflictos entre el populismo del presidente Echeverría y el sector empresarial, que desembocó en la voluntad de configurar una nueva representación política independiente de derecha; la identificación de los empresarios con el PAN; las tensiones que suscitó el discurso populista y nacionalista de Echeverría con el gobierno norteamericano; la aparición recurrente de grupos de izquierda en el medio rural y urbano, que optaron por la lucha armada; el desgaste de la articulación corporativa de las organizaciones populares con el partido oficial, son algunos de los hechos que pueden haber motivado a Reyes Heróles a idear la reforma política.<sup>2</sup> En este contexto, se ofreció como una válvula de escape para una serie de tensiones que se acumulaban en la sociedad mexicana y que por muchos años no habían encontrado salida. El propósito explícito era permitir la participación de las minorías opositoras en un espacio institucional reconocido legítimamente; que se evitara el despertar del "México bronco", pero sin permitir el debilitamiento del Estado, ni la sustitución de su partido (el PRI) por otros partidos mediante elecciones realmente libres y competitivas, que permitieran la alternancia en el poder.<sup>3</sup>

La reforma política introdujo cambios en tres aspectos fundamentales: la amnistía, que permitió participar en la vida política a muchos de

<sup>2</sup> Sin embargo, por razones de espacio, aquí se analizarán los cambios en la operación electoral y del sistema de partidos sólo desde la perspectiva electoral, a sabiendas de que hay muchos otros aspectos de la lucha social que repercuten en el sistema político.

<sup>3</sup> Discurso pronunciado por Jesús Reyes Heróles, secretario de Gobernación, en ocasión del informe del gobernador de Guerrero el 1 de abril de 1977, *Gaceta de la Reforma Política*, t. 1, México, 1977, p. IX.

los ex combatientes de la guerrilla y presos políticos; la reforma electoral, y la incorporación del "derecho a la información" en la Constitución.

En el terreno de la operación electoral, la reforma constitucional de 1977 fue la más extensa y profunda de las últimas décadas. Se modificaron 17 artículos de la Constitución y se aprobó una nueva ley reglamentaria: la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE).

Los aspectos sobresalientes de estos cambios se pueden sintetizar en los siguientes grandes rubros: los electores y el padrón ciudadano; las organizaciones políticas; las formas de representación; los organismos electorales; el proceso electoral, y lo contencioso electoral. Comentaré brevemente algunos de estos aspectos.

El avance de la democracia política en general se sustenta en el sufragio universal y el voto secreto. En México teóricamente estos dos principios han sido reconocidos plenamente desde hace varias décadas; formalmente el voto se otorgó a la mujer en 1952, y en 1970 se redujo la edad para votar a los 18 años. Desde esta perspectiva el electorado mexicano está definido en términos muy amplios; más que en algunos países europeos como Francia donde se ha discutido rebajar la edad de votar a 18 años, pero finalmente no se ha aceptado.<sup>4</sup> Sin embargo, en México el problema no está en la definición formal de los votantes, sino en la práctica real de empadronamiento ya que para votar se requiere de una credencial de elector y estar inscrito en el padrón de la casilla.

Hasta 1982 daría la impresión de que la política oficial consistió en empadronar a todos los ciudadanos que lo solicitaran (ya que es una institución de buena fe; no se exigen comprobantes de residencia o identificaciones, porque en México muchos ciudadanos carecen hasta de acta de nacimiento).

Incluso, es probable que en ocasiones el "padrón" se haya incrementado con ciudadanos ficticios con el fin de dar una impresión de "alta participación electoral". Pero de 1982 en adelante el empadronamiento empezó a ser "limitado" en zonas donde los partidos de oposición tenían mayor probabilidad de votar. De tal suerte que, en muchas ocasiones, los funcionarios del padrón borraron los nombres de ciudadanos inscritos en una sección electoral donde se sabía que ganaría otro partido distinto al PRI; o dejaron de entregar las "credenciales" de esos ciudadanos, y han sido frecuentes los casos en que se han usado credenciales de elector oficiales para que personas cercanas al PRI voten varias veces. Así, un dere-

<sup>4</sup> Cotteret y Emeri, *op. cit.*, p. 25.

cho ciudadano que está claramente definido en la ley, en la práctica ofrece dificultades.

Algo similar ocurre con el "secreto" del voto y con el "cómputo" del voto que son los otros aspectos fundamentales de la democracia política. La ley establece principios que en la práctica no se respetan, por lo que la "operación electoral" mexicana no corresponde al concepto de democracia política convencional.

El fondo del problema está en el predominio por más de 70 años de un partido político que se originó como proyecto del grupo "revolucionario", y subió al poder como consecuencia de la lucha armada de 1910 a 1917. Ha sido la identificación entre el PRI y el gobierno lo que ha permitido la manipulación de los resultados electorales.

En relación con las "organizaciones políticas", la reforma de 1977 introdujo cambios importantes. Se reconoció que los partidos políticos son instituciones de interés público y por lo tanto se les otorgó algunos beneficios: presupuesto gubernamental para sus campañas electorales; acceso a los medios de comunicación; garantías en el desempeño de sus funciones, y se incorporó un nuevo tipo de opción para la organización política de los ciudadanos: *la asociación política*.

Se creó la Comisión Federal Electoral como responsable de la organización de todo el proceso electoral; con la participación de los partidos políticos (todos por igual) con dos representantes del Congreso de la Unión (elegidos por el voto mayoritario del PRI en la cámara); un notario elegido a propuesta del Colegio de Notarios (también del PRI), y el secretario de Gobernación elegido por el presidente. Los comisionados electorales locales y distritales serían "insaculados" (elegidos por sorteo). Hasta 1985 esta composición de la CFE permitió que el gobierno y el PRI conservaran el poder porque contaban con el voto del PPS y del PARM y frecuentemente del PST; pero si no hubiera cambiado la ley, en 1988 el PRI habría perdido el control del máximo organismo electoral y probablemente, también habría perdido las elecciones. La "insaculación" fue un aspecto importante de la LFOPPE que después se perdió, porque ello permitió un mínimo de imparcialidad, o cuando menos la dificultad de que los funcionarios electorales y de casilla estuvieran directamente al servicio del presidente.

En la LFOPPE por primera vez se definieron normas para el desarrollo de muchos aspectos del proceso electoral y en relación con lo contencioso electoral, tendientes en buena medida a evitar arbitrariedades.

Se introdujo el principio de jurisprudencia en la calificación de las elecciones y se estableció la posibilidad de que la Suprema Corte cono-

ciera los asuntos electorales y revisara las resoluciones de los Colegios Electorales; a pesar de que no era muy claro qué tan obligatorias debían ser sus resoluciones sobre las decisiones de estos últimos (recurso de reclamación y resoluciones de la Suprema Corte y la Cámara de Diputados).<sup>5</sup>

Los cambios en la "operación electoral" han obedecido a las presiones de las fuerzas sociales emergentes; pero no hay que olvidar que la reforma política también desencadenó, por sí misma, un proceso de transformaciones que facilitaron la configuración de nuevos actores políticos, de tal suerte que el proceso de interacciones de la sociedad, el Estado y el sistema de partidos (pasando por la operación electoral), debe verse como un proceso dialéctico de determinaciones mutuas.

Pero lo más importante fue el permitir a los partidos políticos la participación en las elecciones a través del "registro condicionado al resultado de las elecciones"; en vez de que sean las autoridades electorales las que decidan quién puede participar y quién no.<sup>6</sup> Los partidos debían obtener el 1.5% de la votación válida nacional para seguir participando en futuras elecciones y para tener derecho al reparto plurinominal.

Por primera vez se abrió la posibilidad de participar en la lucha electoral, a las fuerzas políticas que habían sido excluidas desde los años cuarenta, como los partidos radicales de izquierda (PCM), tanto como de derecha (PDM, antes Partido Fuerza Popular de los Sinarquistas), y a los nuevos partidos socialistas que surgieron después de 1968.<sup>7</sup> Algunos de los grupos de izquierda vieron con desconfianza la reforma política. Después de 1979, la figura legal de "registro condicionado" permitió participar en las elecciones federales a: PCM, PST, PRT, PSD y PMT. El PCM se transformó en este periodo primero en Partido Socialista Unificado de México (PSUM), después en Partido Mexicano Socialista (PMS) al que se sumó el PMT; y finalmente después de 1988, se transformó en el Partido de la Revolución Democrática (PRD) dirigido por Cuauhtémoc Cárdenas.

El PSD sólo participó en 1982 porque su votación apenas alcanzó el 0.20% del total nacional. El PARM también perdió su registro en 1982

<sup>5</sup> Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, artículos 235 a 241.

<sup>6</sup> LFOPE, artículos 31 a 34.

<sup>7</sup> Desde 1946 la Secretaría de Gobernación, dependiente directamente del presidente de la República, se arrogó la facultad de decidir qué partidos políticos pueden participar en las elecciones y cuáles no. Asimismo, se establecieron requisitos muy difíciles de cumplir para que un partido nuevo solicitara su registro. Por ello desde 1957 hasta 1977 no ingresó a la lucha electoral ningún partido nuevo. El "registro condicionado" se suprimió en 1986 para ser introducido de nueva cuenta en el Cofipe en 1990.

porque su votación no pasó del 1.34% en las elecciones para diputados de mayoría. Este caso es singular porque a pesar de la baja votación que obtuvo en 1982 y de que la distribución de sus votos es particularmente irregular (la mayor parte de sus votos los concentra en el Distrito Federal, Tamaulipas, Estado de México y Veracruz), la Comisión Federal Electoral le concedió el registro definitivo, lo que le permitió volver a participar en las elecciones federales de 1985. Esto hace sospechar que en esa época el PARM se vio favorecido con la voluntad del presidente, lo que le facilitó obtener el registro de nueva cuenta. Algo similar ha ocurrido con el PDM ya que se le concedió el registro electoral en mayo de 1990; en cambio al PRT, no se le ha vuelto a conceder el registro electoral.

Las formas de representación también se modificaron en forma importante dado que por primera vez se introdujo el principio de "representación proporcional", aun cuando sólo para 100 de las 400 curules de la Cámara de Diputados. No fue sino hasta 1983, con la nueva reforma constitucional del artículo 115, cuando se hizo extensivo este principio a los congresos locales y a la mayor parte de los ayuntamientos, aun cuando su aplicación ha estado sujeta a las modalidades de la Constitución y de las leyes electorales de las entidades federativas y su implementación práctica ha sufrido en ocasiones serios tropiezos.<sup>8</sup> Cabe destacar que la representación proporcional nunca se ha hecho extensiva a la Cámara de Senadores a pesar de que ha sido una demanda permanente de la oposición, incluso en 1990.

De hecho, desde 1963 existía ya en México algo similar a través de los diputados de partido, que tenía por objeto dar un mínimo de representación a los partidos minoritarios (algo así como "premio de consolación" para los perdedores). Mientras que en una elección mayoritaria sólo gana el partido que tenga la mayoría de los votos y todos los demás quedan eliminados de la contienda, en un sistema de representación proporcional casi todos los partidos, aunque tengan una proporción relativamente pequeña de votos, participan de alguna de las instancias del gobierno. En México, la representación proporcional permitió a casi todos los partidos tener participación en la Cámara de Diputados (a partir de 1979, 100 diputados de un total de 400 se asignaron según el principio de proporcionalidad). Entre 1961 y 1979 solamente el PAN había alcanzado el 15% de la votación nacional en la elección federal de 1973 y fue

<sup>8</sup> Jorge Madrazo, "La reforma política y la legislación electoral en las entidades federativas", en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM-Siglo XXI Editores, México, 1985.

también el partido de oposición que ganó más curules de mayoría y de partido (véase el cuadro 1).<sup>9</sup>

La división del territorio nacional se hizo primero en tres circunscripciones plurinominales, después en cuatro (1982) y, finalmente, para 1985 y 1988 hubo cinco circunscripciones. Tanto la delimitación de los 300 distritos electorales federales como de las circunscripciones permitieron a las autoridades la manipulación de los resultados electorales al combinar zonas de alta votación priista con zonas favorables a la oposición. Por ejemplo, en 1985 fue evidente que las regiones panistas de la frontera norte fueron subdivididas en tres circunscripciones distintas y la zona metropolitana de la ciudad de México fue dividida en dos. A pesar de todo, la posibilidad de tener acceso a cargos de elección por la vía plurinomial estimuló la competitividad y el desarrollo de los partidos de oposición, sobre todo cuando estas disposiciones se fueron haciendo extensivas a los ayuntamientos y a los congresos locales. Este hecho parece haber favorecido particularmente el desarrollo de la oposición en algunas regiones del país; por ejemplo, en 1983 el PAN ganó en Chihuahua las ciudades más importantes: Chihuahua (la capital), Ciudad Juárez, Ciudad Camargo, Casas Grandes, Delicias, Parral de Hidalgo, Meoqui y Saucillo, con cerca de 65% de los electores de la entidad. El PSUM ganó Ignacio Zaragoza y el PST Cuauhtémoc, Chihuahua.<sup>10</sup> Entre 1980 y 1983 el PAN también ganó la capital de Durango, Hermosillo, Sonora y Monclova, Coahuila, y el PSUM ganó Juchitán y Tlacolulita en Oaxaca, y Alcozauca en Guerrero.<sup>11</sup>

### LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El PPS y el PARM estuvieron presentes desde hace más de cuarenta años en las contiendas electorales, pero su posición ha sido casi siempre subordinada al partido oficial. En 1974 apareció el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) con un nuevo proyecto electoral de izquierda; y

<sup>9</sup> Para obtener diputados de partido se necesitaba el 2.5% del total de votos, en 1973 se disminuyó a 1.5%, pero aun así ni el PPS ni el PARM obtuvieron ese porcentaje en elecciones federales. Sin embargo, en atención al espíritu de la ley, se concedieron diputados de partido.

<sup>10</sup> Silvia Gómez Tagle, "Los adjetivos de la democracia", *Revista Argumentos*, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, vol. 1, núm. 1, 1987, cuadro 8.

<sup>11</sup> Jorge Orlando Espfritu, "Evaluación de las elecciones locales durante 1983", *Nueva Antropología*, vol VII, núm. 25, octubre, 1984.

**CUADRO 1**  
**Elecciones federales antes de la reforma política**  
**(porcentajes)<sup>1</sup>**

Año	Tipo de elección	Votos					Total	Participación <sup>3</sup>	Total de empadronados
		PAN	PRI	PARM	PPS	Otros <sup>2</sup>			
1961	Diputados	8	90	—	1	1	6 835 344	68	10 004 296
1964	Diputados	12	86	1	1	—	9 053 261	67	13 589 594
	Senadores	11	88	—	1	—	8 933 411	66	
	Presidente	11	88	—	1	—	9 422 560	69	
1967	Diputados	12	83	1	3	—	9 458 073	62	15 821 115
1970	Diputados	14	80	1	1	4	13 917 735	64	
	Senadores	14	80	—	1	5	13 887 619	64	21 653 817
	Presidente	12	85	1	1	2	14 063 143	65	
1973	Diputados	15	70	2	4	10	15 017 278	60	24 863 263
1976	Diputados	8	80	3	3	6	16 068 901	62	25 913 215
	Senadores	7	80	1	5	6	16 715 546	65	
	Presidente	—	88	2	4	7	17 606 872	69	

<sup>1</sup> Porcentaje de votos de cada partido respecto del total de votos, cantidades redondeadas al entero más próximo.

<sup>2</sup> Otros: incluye votos acumulados y votos para candidatos no registrados.

<sup>3</sup> Participación: porcentaje de votos respecto de empadronados.

Fuente: Gómez Tagle, *Las estadísticas electorales de la reforma política*, Cuadernos del CES, núm. 34, El Colegio de México, 1990.

en sus inicios, bastante autónomo del gobierno. Por aquella época el Partido Comunista Mexicano (PCM) también intentó ingresar a la lucha electoral, y en 1976 postuló como candidato a la presidencia a Valentín Campa quien incluso hizo campaña en todo el país. Pero en 1976 ni el PST ni el PCM pudieron participar en las elecciones y el PAN optó por no participar. Como resultado, sólo el PRI presentó candidato a la presidencia ese año. En el periodo 1977-1988, los únicos ejes electorales de la derecha fueron el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM); en cambio, las fuerzas de izquierda se fueron incorporando a la lucha electoral con múltiples organizaciones partidarias.

El desarrollo del PAN en la última década ha estado estrechamente relacionado con la politización de los empresarios y las clases medias urbanas. Sobre todo a raíz de que la nacionalización de la banca agudizó el conflicto entre el gobierno priista y la iniciativa privada, por un lado, y por el otro provocó el deterioro de los niveles de vida de los sectores medios urbanos.<sup>12</sup>

Existen muchos grupos conservadores que se han organizado en torno a problemas concretos; algunos muy radicales abiertamente anticomunistas, surgieron a la luz pública en 1979 a raíz de que se otorgó el registro electoral al Partido Comunista Mexicano. Otros grupos representan directamente intereses económicos, como el Consejo Coordinador Empresarial (que tuvo su origen en los años setenta en el contexto del conflicto con el gobierno de Echeverría), pero ninguno de ellos ha intentado convertirse en partido político; más bien han canalizado su apoyo al PAN.

El PDM se incorporó a la lucha electoral gracias a la reforma política, porque ya había solicitado su registro en varias ocasiones y se le había negado. A pesar de ser un partido de derecha, nunca se ha identificado con el PAN más que en situaciones coyunturales porque es demasiado "popular". El PDM se ha mantenido fiel a las tradiciones sinarquistas que le dieron origen con todas sus contradicciones: a favor de la propiedad privada pero en contra del latifundio; democrático de nombre y militarista y autoritario en la práctica.<sup>13</sup> Después de obtener el registro, se desarrolló rápidamente entre 1979 y 1985, habiendo logrado aumentar su votación: en 1979, 284 000 votos y en 1985, 485 000 votos. Pero en 1988

<sup>12</sup> Soledad Loaeza, "El Partido Acción Nacional: de la oposición leal a la impaciencia electoral", en Loaeza y Segovia (comps.), *La vida política en la crisis*, El Colegio de México, 1987.

<sup>13</sup> Rubén Aguilar Valenzuela y Guillermo Zermeño Padilla, "De movimiento social a partido político. De la UNS al PDM", en Jorge Alonso (comp.), *El PDM: movimiento regional*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1989.

**CUADRO 2**  
**Elecciones federales después de la reforma política**  
**(porcentajes)<sup>1</sup>**

		<i>Votos</i>												
<i>Año</i>	<i>Tipo de elección</i>	<i>PAN</i>	<i>PDM</i>	<i>PRP</i>	<i>PARM</i>	<i>PPS</i>	<i>PCM</i>		<i>PRT</i>	<i>Varios<sup>2</sup></i>	<i>Otros<sup>3</sup></i>	<i>Total</i>	<i>Participación<sup>4</sup></i>	<i>Total de empadronados</i>
							<i>PST</i>	<i>PSUM</i>						
1979	Diputados	11	2	70	2	3	2	5	NP	6	PSD	13 787 720	49	27 937 237
1982	Diputados	18	2	69	1	2	2	4	1	—	—	21 064 526	67	31 526 386
	Senadores	16	2	65	1	2	1	4	1	—	8	22 420 467	71	
	Presidente	16	2	67	1	2	1	3	2	—	5	23 589 086	75	
											<i>PMT</i>			
1985	Diputados	16	3	65	2	2	2	4	1	2	—	17 820 100	51	35 196 525
1988	Diputados	18	1	51	6	9	9	4	1	—	—	18 054 621	48	38 074 926
	Senadores	18	1	51	7	9	9	4	—	—	—	18 073 754	48	
	Presidente	17	1	50	6	11	11	4	—	—	—	19 145 012	50	

<sup>1</sup> Porcentaje de votos de cada partido respecto del total de votos, cantidades redondeadas al entero más próximo.

<sup>2</sup> Varios partidos que sólo participaron en una elección.

<sup>3</sup> Otros: incluye votos anulados y votos para candidatos no registrados.

<sup>4</sup> Participación: porcentaje de votos respecto de empadronados.

Fuente: Gómez Tagle, *Las estadísticas electorales de la reforma política*, Cuadernos del CES, núm. 34, El Colegio de México, 1990.

descendió a 235 000 votos y no alcanzó el 1.5% de la votación nacional en ninguna elección, por lo que perdió su registro electoral (véanse los cuadros 1 y 2). Esta situación puede atribuirse por un lado, a los conflictos internos que han desprestigiado al partido y alejado a sus militantes; y por el otro, a que su desarrollo ha estado siempre circunscrito a las regiones donde la cristiada y luego el sinarquismo tuvieron importancia, de tal suerte que seguirá representando fuerzas regionales de los Altos de Jalisco, San Luis Potosí y el Bajío. Sin embargo, la posición "moderada" que mantuvo durante las elecciones de 1988, le valió la buena disposición de la Secretaría de Gobernación, lo que le permitió recuperar el "registro" en 1990.<sup>14</sup>

De 1979 en adelante la incorporación de los grupos de izquierda a la contienda electoral fue constante y el registro condicionado permitió que ingresaran a la lucha electoral casi todas las corrientes y grupos políticos que quisieron formar un partido. En 1979 se concedió el registro al PCM y al PST, en 1982 al Partido Social Demócrata (PSD) y al Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT); y en 1985 el último partido en obtener el "registro condicionado" fue el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT).

Paralelamente al proceso de fragmentación de la izquierda, el PCM impulsó un proceso de unidad. En 1982 se creó el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) que fue resultado de la fusión del PCM y de varios grupos políticos que no tenían registro electoral como el Movimiento de Acción Política (MAP).<sup>15</sup> Después prosiguieron los intentos de unificación con otros grupos, incluso el PPS fue entusiasta promotor de la "unidad de la izquierda", pero en la práctica hubo problemas a pesar de que existían coincidencias tácticas y programáticas, porque los dirigentes de cada partido, por pequeño que éste fuese, siempre tuvieron intereses particulares difíciles de armonizar con los demás. Finalmente en 1987 se concretó un paso más hacia la unidad con la creación del Partido Mexicano Socialista (PMS). En este nuevo proyecto participaron el PSUM, algunos grupos o partidos sin registro electoral y otro partido con registro: el PMT. La confluencia del PMT y del PSUM fue especialmente significativa, porque los partidos con registro tienen un "mayor capital político", por decirlo de alguna manera, y la unidad entre ellos es más difícil; la creación del PMS ha sido la única experiencia de fusión de dos partidos políti-

<sup>14</sup> En la sesión de la Comisión Federal Electoral del 14 de mayo de 1990 se decidió otorgar al PDM el registro electoral nuevamente, *La Jornada*, 15 de mayo de 1990, p. 1.

<sup>15</sup> Eduardo Ibarra, "Pormenores de un proyecto unitario para 1982", *Nueva Antropología*, vol. VII, núm. 27, México, 1985.

cos con registro. En las otras ocasiones la "unidad de la izquierda" ha implicado solamente alianzas electorales coyunturales de dos o más partidos como las de 1988, o bien la incorporación de grupos o partidos sin registro a otros con registro electoral.

El PPS y el PST, a pesar de autodefinirse como partidos de izquierda, en la práctica han mantenido alianzas con el PRI, y sólo en algunas elecciones locales han llegado a presentar una cierta oposición real, pero en general han actuado más bien como legitimadores del proceso electoral controlado por el gobierno.

El PARM difícilmente se diferencia del PRI en principios y programas, aun cuando los cambios en el partido oficial lo han alejado de los "postulados de la Revolución mexicana" que defiende el PARM sin ser realmente un partido de izquierda. En la lucha electoral de los ochenta se mantuvo casi siempre dentro de la esfera del PRI, y sólo apareció como oposición en coyunturas muy locales, como en Tamaulipas; a tal punto que en 1982 perdió el registro electoral por no haber alcanzado el 1.5% de la votación nacional.

A pesar de que a lo largo de los años ochenta el bloque de la Revolución mexicana representado por el partido oficial y sus aliados, PPS, PARM y PST, se mantuvo unido, los signos de su descomposición se empezaron a traducir en resultados electorales cada vez más desfavorables, tanto en las elecciones de diputados federales (1979 y 1985) y en las presidenciales de 1982 como en múltiples elecciones locales (de las que fueron mencionados algunos ejemplos). Por ello se puede afirmar que desde hace varios años estaban ya presentes los elementos de la crisis de 1988.

Los cambios que se han operado en el PRI en el periodo de 1980 a 1990 han tenido su origen principalmente en el ejecutivo federal, por ser el presidente de la República, al mismo tiempo, su máximo dirigente. Desde el periodo presidencial de López Portillo, se operaron cambios importantes en los criterios del ejecutivo para reclutar a los candidatos del partido oficial y a los funcionarios públicos y se empezaron a debilitar los vínculos entre las organizaciones de base y el partido. Esta situación, aunada a la corrupción de las organizaciones de masas tradicionales y a la recurrente crisis económica que incidió en el deterioro de los niveles de vida de los trabajadores y las clases medias, aceleró el proceso de debilitamiento del PRI favoreciendo el desarrollo de fuerzas sociales independientes.

A partir de 1982, este proceso adquirió nuevas dimensiones; la "reordenación económica y el cambio estructural" (como se le llamó en esa época al proceso de modernización) privó a los dirigentes priistas de

los recursos de negociación indispensables para mantener en funcionamiento un sistema clientelar.<sup>16</sup> En los términos en que Sartori analiza este tipo de relaciones se podría decir que la política de austeridad agotó los "despojos" que podrían distribuirse a través de un sistema clientelar; por eso la modernidad administrativa y el adelgazamiento del Estado (la privatización) han resultado incompatibles con el sistema político mexicano sustentado en un "partido predominante" estrechamente articulado con el gobierno.<sup>17</sup>

Las organizaciones de base del PRI, campesinas, populares y obreras (pero particularmente estas últimas) demostraron el grado de debilidad en que se encuentran al ser incapaces de oponerse a la política de austeridad impuesta por el presidente. Algunos dirigentes obreros del PRI, como Arturo Romo, que deseaban buscar caminos para salir de la crisis con un menor costo social, en los años 1980-1982, fracasaron en su intento de influir en la dirección del partido desde dentro.<sup>18</sup> Otros grupos, como la Corriente Democrática, insistieron en la restructuración democrática del PRI durante muchos años, hasta que no les dejaron más opción que salirse.

La sucesión presidencial planteó en 1987 la gran disyuntiva entre quienes querían seguir el método tradicional de elección del candidato y quienes querían elecciones democráticas. Al fracasar en su intento se escindió la Corriente Democrática para postular a Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia de la República. En un primer momento el PARM postuló su candidatura, poco después la apoyaron también el PPS y el PST (que cambió su nombre a Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, PFCRN) para aprovechar el nombre. Así se formó el Frente Democrático Nacional (FDN) al que poco después se sumaron el Movimiento de Acción Socialista (MAS) disidente del PRT y otros grupos de izquierda; y sólo al final de la campaña, el candidato del PMS (Heberto Castillo) renunció a su candidatura para apoyar a Cárdenas.

<sup>16</sup> Javier Gamboa Villafranca, "La estructura sectorial del Partido Revolucionario Institucional en la lucha política electoral 1987-1988", en Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM), compilación, *Las elecciones en México*, FCPS, UNAM, México, 1988.

<sup>17</sup> El concepto de despojos es usado por Sartori al hablar de los "partidos por dentro" para describir el uso ilícito de recursos que se necesita en los sistemas de relaciones clientelares Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, vol. I, Alianza Editorial, Madrid, 1987, p. 105.

<sup>18</sup> En relación con la XIV Asamblea del PRI, celebrada en septiembre de 1990, se observó un debilitamiento notable de los sectores tradicionales del partido pues su representación disminuyó a menos del 50% y los dirigentes no se atrevieron a expresar abiertamente su malestar. John Bailey, Denise Dresser y Leopoldo Gómez, "Balance preliminar de la XIV Asamblea del PRI", *Perfil de la Jornada*, 26 de octubre de 1990.

## LOS RESULTADOS ELECTORALES

Antes de analizar los datos electorales en México es necesario advertir que son en general poco confiables. Desde hace muchos años ha existido la costumbre de ajustar los resultados electorales a las necesidades del PRI, según las circunstancias; esto ha sido posible por un lado, dada la estrecha relación entre este partido y el gobierno, lo que ha permitido controlar los organismos electorales; y por el otro, a que la competencia electoral que habían presentado otros partidos hasta antes de 1988 había sido esporádica.

Una primera observación que se desprende de los cuadros 1 y 2 es que la participación electoral (contrariamente al abstencionismo) y la votación del PRI han bajado desde 1961 hasta 1988. La mayor participación electoral y las más altas votaciones para el PRI se han producido en regiones apartadas del país y con menor participación de la oposición, de tal suerte que se puede hablar de una gran diferencia en las elecciones de zonas urbanas como la ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, Tijuana, Ciudad Juárez y zonas predominantemente rurales como Chiapas, Oaxaca o Campeche. En las primeras se observa una menor participación electoral y menor votación para el PRI desde la década de 1970 a 1980, en cambio en las segundas persistieron votaciones muy elevadas a favor del PRI hasta 1982.<sup>19</sup>

En nivel nacional, también se observan porcentajes erráticos en la participación en las elecciones federales: en 1976 sube exageradamente la votación en la elección presidencial (69%); en cambio, en 1979, en las primeras elecciones de diputados después de la reforma política, la participación baja a 49%; en 1982 sube otra vez en forma anormal. Diputados 67%; senadores 71% y presidente 75%; *estas últimas son las cifras de participación electoral más altas desde 1961* (véanse los cuadros 1 y 2). Da la impresión de que a pesar de no existir una gran competencia electoral, el gobierno quiso dar una imagen de "gran legitimidad electoral" mediante una participación muy alta.

Es muy extraño que los mexicanos asistan con tal entusiasmo a votar precisamente cuando no tienen opciones de dónde escoger, o sea que su voto no sirve de nada; en cambio en 1988 cuando había tres candidatos fuertes, del PRI, del PAN y del FDN, la participación electoral bajó a 50% (la más baja registrada en una elección presidencial) (véase el cuadro 2).

<sup>19</sup> Silvia Gómez Tagle, *Las estadísticas electorales de la reforma política*, Cuadernos del CES, núm. 34, El Colegio de México, 1990, cuadro 7, p. 34.

En 1988 se hizo un estudio de los resultados electorales de 29 999 casillas (de un total de 54 000) cuyos resultados se dieron a conocer y se demostró que Salinas de Gortari obtuvo gran cantidad de sus votos en zonas rurales, en casillas donde supuestamente votó 100% de los empadronados y el PRI obtuvo entre 90% y 100% de los votos. En cambio había una gran cantidad de casillas en las que el candidato oficial no pasó del 27 por ciento.<sup>20</sup>

Si en 1988 se hubieran eliminado del cómputo los distritos electorales donde las elecciones fueron más impugnadas por la oposición, el resultado de la elección presidencial habría sido muy distinto: alrededor de 38% de los votos para Cárdenas y 35% para Salinas, o 38% para Salinas y 35% para Cárdenas. De todos modos estos cálculos fueron aproximados porque la CFE no proporcionó los datos desagregados en el nivel de casilla electoral; lo que sí es evidente es que Salinas no obtuvo "por voluntad de los electores" el 52% de la votación total nacional.

A pesar de la inexactitud de las cifras electorales, la comparación de los cuadros 1 y 2 da idea de las diferencias entre las elecciones federales antes y después de la reforma política, ya que en este segundo periodo es muy notable la disminución de la participación electoral y de la votación a favor del PRI. La diversificación de opciones electorales de izquierda dio como resultado la fragmentación de sus votos: en 1979 el PPS, el PARM, el PCM y el PST obtuvieron un porcentaje casi igual al que obtuvieron en 1985 cuando además de esos cuatro partidos, participaron el PRT y el PMT con 12% de los votos; la izquierda considerada en sentido "amplio" incluyendo al PARM, al PPS y el PST, no creció en proporción al aumento general de la votación. En cambio, en 1988 el PMT y el PSUM se unieron en el PMS, eliminando así una opción electoral, y la alianza del FDN permitió que su candidato común a la presidencia rebasara el 30% de la votación nacional aun en las cifras oficiales. Si se considera la votación individual de cada partido, el PPS y el PFCRN cuadruplicaron en 1988 su votación de 1985, el PARM la triplicó y el PMS mantuvo una votación similar a la de 1982 y mayor que la de 1985. Esto indica que la candidatura de Cárdenas introdujo una dinámica en las elecciones que no estaba presente antes.

El PAN ha estado presente en los procesos electorales desde los años cuarenta, pero después de la reforma política retomó su participación

<sup>20</sup> José Barberán, Cuauhtémoc Cárdenas, Adriana López Monjardin y Jorge Zavala, *Radiografía del fraude: análisis de los datos oficiales del 6 de julio*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1988, p. 37.

electoral con renovado entusiasmo. En una primera etapa, de 1977 a 1987, el PAN capitalizó más que ningún otro partido las oportunidades que brindó la reforma política y avanzó en el desarrollo de su organización tanto como en la conquista de triunfos electorales, locales y federales. En las elecciones de diputados federales de 1982 el PAN obtuvo el 17.52% de los votos, un porcentaje similar al obtenido en 1988 (17.97%); pero en 1982 sólo se reconoció su triunfo en un distrito de mayoría y le concedieron 50 curules plurinominales. La presencia que llegó a tener el PAN en Chihuahua hizo pensar que podía ganar la gubernatura en las elecciones de 1986 (ya se mencionó que en 1983 el PAN ganó en los municipios más importantes del estado). Ésa fue quizá la primera elección después de la reforma política en la que el PRI vio realmente amenazado su predominio sobre toda una entidad federativa. Asimismo, fue la primera vez que se pretendió justificar el fraude electoral por razones de "seguridad nacional".

En 1988 el PAN obtuvo 38 curules de mayoría y 63 plurinominales (véase el cuadro 3). La diferencia de los resultados con una votación similar podría explicarse, por un lado porque el PRI obtuvo menos votos, lo que le permitió al PAN obtener más triunfos de mayoría, y por el otro, en el reparto plurinominal el PAN resultó favorecido porque se eliminaron dos pequeños competidores, el PRT y el PDM. El FDN constituido por el PARM, el PPS, el PMS y el PFCRN (antes PST) bajo la dirección de Cuauhtémoc Cárdenas, le quitó al PRI muchos votos y de hecho ganó muchos distritos y varias entidades; pero no resultó triunfador porque cada partido presentó sus propios candidatos, con lo que sólo se logró fragmentar las votaciones.

Únicamente en 29 distritos de diputados de mayoría y en las elecciones de senadores del DF obtuvo el triunfo de mayoría alguno de los partidos del FDN o la alianza de varios de ellos. En cambio el FDN obtuvo 110 diputados plurinominales porque su votación global fue muy superior a la del PAN (véase el cuadro 3). El PRI sólo obtuvo 234 diputados de mayoría y perdió uno después de elegido, que se pasó al FDN con lo que sólo se quedó con 233 diputados. Por ello tuvo necesidad de recurrir a la cláusula del artículo del Código Federal Electoral (de 1986) con el fin de participar en el reparto de las 200 curules plurinominales y para completar los 260 diputados que necesitaba para tener una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados con 27 diputados plurinominales; sólo así pudo tener *holgura* para no correr el riesgo de perder el control, ya que de otra forma la fracción priista del Colegio Electoral no habría logrado que se aprobara el dictamen de la elección presidencial.

**CUADRO 3**  
**Elecciones federales después de la reforma política**  
**(diputados por partido)**

Año	Tipo de elección	PAN	PDM	PRI	PARM	PPS	PCM		PRT	PMT	AN <sup>1</sup>	Total diputados
							PST PFCRN	PSUM PMS				
1979	Uninominales	4		291							5	300
	Plurinominales	39	10	M <sup>2</sup>	12	11	10	18	-3	-		100
	Total	43	10	291	12	11	10	18	-	-		400
1982	Uninominales	1		298							1	300
	Plurinominales	50	12	M	NP <sup>4</sup>	10	11	17	NP	-		100
	Total	51	12	298	-	10	11	17	-	-		400
1985	Uninominales	9		289	2							300
	Plurinominales	50	12	M	9	11	12	12	6	6		100
	Total	59	12	289	11	11	12	12	6	6		400
1988	Uninominales	38		233		FDN <sup>5</sup>		29				300
	Plurinominales	63	NP	27				110	NP	-		200
	Total	101	-	260				139				500

<sup>1</sup> AN, elecciones anuladas.

<sup>2</sup> M. El partido con más de 20 curules de mayoría no participaba en el reparto plurinominal.

<sup>3</sup> No participación en la elección.

<sup>4</sup> NP. No obtuvo el 1.5% de la votación, mínima para participar en el reparto plurinominal.

<sup>5</sup> Alianza electoral del Frente Democrático Nacional.

De las reflexiones anteriores se desprende una primera conclusión: si bien es cierto que las cifras electorales en México han tenido tradicionalmente una exactitud relativa, la configuración política del país y el desarrollo de los partidos políticos en la actualidad plantea nuevos problemas; el alto grado de competitividad que han alcanzado las elecciones exige una mayor precisión en el cómputo de los votos; de lo contrario, se corre el riesgo de caer en situaciones de total pérdida de legitimidad del Estado y de violencia generalizada.

### TRANSFORMACIONES EN LA OPERACIÓN ELECTORAL: 1986-1990

En 1986, la lucha cívica del pueblo de Chihuahua “en defensa del voto”, dio como resultado la coincidencia de partidos tanto de derecha como de izquierda en la demanda de garantías al sufragio. Pero en ese año, después de celebrar una serie de audiencias públicas “para la renovación política”, el presidente impuso una reforma constitucional y una nueva legislación electoral (el Código Federal Electoral) con características contrarias a esa demanda. En algunos sentidos era una ley mejor organizada, que introducía el principio de jurisprudencia en la calificación de las elecciones, pero que reforzaba el control del ejecutivo federal sobre el proceso electoral. Su redacción, vista retrospectivamente, se antoja profética, como si De la Madrid hubiese sabido lo que iba a ocurrir en 1988, porque con la legislación anterior Salinas no hubiera sido presidente ya que: *a)* fortaleció la autoridad del ejecutivo federal en los organismos electorales a través de la designación de los “presidentes” de todos los organismos desde la CFE, hasta la casilla electoral;<sup>21</sup> *b)* incrementó la participación del PRI en la CFE y en todos los organismos electorales por haberse otorgado 16 comisionados al PRI (de acuerdo con las reglas para su asignación en proporción a su votación anterior);<sup>22</sup> *c)* se elevó a forma constitucional el principio de gobernabilidad, que antes no existía, y mediante el cual se garantiza que un partido tendrá la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados aun cuando no haya obtenido ni el 51% de los votos, ni el 51% de los diputados de mayoría;<sup>23</sup> *d)* como complemento a la cláusula de gobernabilidad se incrementó a 200 el número de diputados plurinominales, pero se incluyó al

<sup>21</sup> Código Federal Electoral, artículo 171, Funciones del presidente de la CFE.

<sup>22</sup> Código Federal Electoral, artículo 165.

<sup>23</sup> Reformas al artículo 54 constitucional.

partido mayoritario en el reparto de esas curules antes reservadas sólo a los partidos con menos de 20 diputados de mayoría;<sup>24</sup> e) antes de 1986 el escrutinio sólo se podía realizar en la casilla; si el paquete electoral era violado o las actas alteradas, se descartaba el paquete electoral y se anulaba el resultado de esa casilla. De 1986 en adelante “cuando los resultados de las actas no coincidan, o no exista acta final de escrutinio y computación en el paquete de la casilla, ni en poder del comité”, se hace de nuevo el escrutinio y se computan esos votos.<sup>25</sup> Esta disposición, aparentemente inofensiva, permitió a los 300 presidentes de los comités distritales (nombrados por el secretario de Gobernación) controlar los resultados electorales porque quedaron en libertad de abrir el paquete electoral para repetir el escrutinio, y f) se suprimió la figura de “registro condicionado” con el fin de evitar que ingresaran a la lucha electoral nuevos partidos.

A pesar de todo, hubo dos cambios positivos importantes: la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel) y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. El Tribunal de lo Contencioso Electoral debía ser un tribunal autónomo con el fin de calificar las elecciones desde una perspectiva “jurisdiccional” en vez de usar un criterio “político”.<sup>26</sup> Pero en 1988 quedó demostrado que el Tricoel fue totalmente incapaz de conferir legitimidad a un proceso electoral viciado desde sus fundamentos por varias razones: primero, porque cerca de 80% de los resultados electorales fueron impugnados por uno o varios partidos, lo que obligó a llevar al Tricoel cerca de 240 expedientes de otros tantos distritos para ser analizados; segundo, porque los partidos y los ciudadanos no contaron con los elementos jurídicos apropiados para probar el “fraude” y, consecuentemente, no fue posible calificar realmente las elecciones. Entre otras lagunas, la ley no prevé en qué condiciones se puede solicitar la “nulidad” de la elección presidencial, de senadores o de diputados plurinominales. Solamente hay criterios para calificar la elección de diputados de mayoría y éstos son inadecuados. Y en tercer lugar, las resoluciones del Tricoel no fueron obligatorias para los Colegios Electorales, por lo que todo esfuerzo de calificación “jurisdiccional” resultó inútil.<sup>27</sup>

Los ciudadanos del Distrito Federal han sido privados de su derecho a elegir a sus gobernantes locales porque el presidente de la República es

<sup>24</sup> Código Federal Electoral, artículos 208 a 213 y 310.

<sup>25</sup> Código Federal Electoral, artículo 299, fracc. II.

<sup>26</sup> Código Federal Electoral, Libro octavo del Tricoel.

<sup>27</sup> Silvia Gómez Tagle, “Entre la razón y la fuerza: el Tribunal de lo Contencioso Electoral en 1988”, *Estudios Sociológicos*, vol. VII, núm. 22, enero-abril de 1990.

quien elige al regente de la capital federal. Pero debido a la cada vez más intensa demanda ciudadana, en 1986 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que es un cuerpo consultivo de las autoridades que designa el presidente, de tal suerte que sus funciones han sido muy limitadas. En realidad los habitantes del DF siguen sin tener derechos ciudadanos plenos.<sup>28</sup> La estructura vertical de autoridades electorales desde el secretario de Gobernación hasta la casilla; la posibilidad de modificar los resultados electorales "legalmente" en el comité distrital; la supremacía de los Colegios Electorales por encima del Tricoel y de la CFE en la calificación de los resultados electorales; la "cláusula de gobernabilidad" del artículo 54 constitucional, además de otros recursos extralegales, permitieron que el PRI obtuviera la mayoría en el Cámara de Diputados el 1 de septiembre de 1988; y que el día 8 del mismo mes esa Cámara, constituida en Colegio Electoral, aprobara el triunfo de Salinas de Gortari.

Los conflictos que se presentaron en el proceso de calificación de las elecciones presidenciales de 1988 dejaron una sombra de duda sobre su legitimidad; por ello Salinas de inmediato ofreció una nueva reforma política. Por tercera vez desde 1977, se convocó a los partidos, a las organizaciones y a los ciudadanos a dar su opinión respecto de cómo debería ser esta "reforma".

Pero transcurrieron nueve meses de 1989 y no se alcanzaron acuerdos entre el PRI y los partidos de oposición. A diferencia de años anteriores, el PRI no tenía suficientes diputados (dos tercios de los votos) para aprobar una reforma constitucional. Por ello la negociación se hizo indispensable; pero la disposición de negociar para el partido oficial y el presidente tenía un límite: mantener el control sobre los organismos electorales y garantizar al PRI la mayoría en la Cámara de Diputados en 1991. La intención de Salinas de Gortari parecía ser recuperar legitimidad electoral pero no correr el riesgo de perder la mayoría en el Congreso.<sup>29</sup>

Finalmente, el PAN aceptó votar a favor de la "Reforma Constitucio-

<sup>28</sup> Código Federal Electoral, Libro noveno, título único. Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

<sup>29</sup> Declaraciones de Miguel Alcántara Soria diputado del PAN, en relación con la Reforma Constitucional en materia electoral de 1989: "tuvo por objeto el control gubernamental de la Cámara de Diputados en los próximos años" "para que el partido oficial disponga de tiempo y se prepare a la alternancia del poder en el Congreso"... "el PRI está dispuesto a respetar el voto si en una etapa de transición se le garantiza el control de la Cámara de Diputados." "La posición de Salinas y de su partido era irreductible; es mantener una mayoría prefigurada en favor del PRI", *La Jornada*, 21 de octubre, 1989, pp. 1 y 13.

nal” a cambio del ofrecimiento de Salinas de que “las elecciones serían limpias”. El PAN quiso que se firmara una carta de intención para dar formalidad y precisión a este compromiso, pero Salinas, el secretario de Gobernación y la fracción parlamentaria del PRI se negaron a firmar dicho acuerdo y en la práctica no lo respetaron. En la nueva legislación no hay garantías de que en el futuro será respetado el sufragio. Todo dependerá de la voluntad del presidente.<sup>30</sup>

La experiencia del PAN en Baja California fue positiva: el triunfo de su candidato a la gubernatura fue reconocido sin dificultad. La experiencia del PRD ha sido totalmente distinta en Michoacán (elecciones de diputados locales y ayuntamientos en 1989) y en Guerrero (ayuntamientos en 1989). Muchos de sus triunfos no fueron reconocidos.

La violencia se extendió a lo largo de varios meses y fue necesaria la intervención del ejército en la primera semana de abril de 1990, para someter a los inconformes con los resultados “oficiales” de los comicios. Al mismo tiempo, ha surgido una grave contradicción entre la respuesta oficial al triunfo del PRD al nivel municipal y de diputados locales en varias entidades del país y el reconocimiento del triunfo del PAN en las elecciones para gobernador de Baja California.

La reforma constitucional fue aprobada por el PRI, el PPS, el PARM, el PFCRN y el PAN en octubre de 1989. Los primeros seis meses de 1990 transcurrieron en las negociaciones entre las fracciones parlamentarias para decidir cómo debía ser la nueva ley reglamentaria. Se habían alcanzado puntos de acuerdo entre el PAN y el PRD. Sin embargo, el PRI presentó su proyecto de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) el 14 de julio, y el día 15 fue aprobado con muy leves modificaciones y con el voto a favor de una fracción importante del PAN, con el voto del PRI, del PPS, del PARM y del PFCRN. Sólo votaron en contra el PRD, la fracción disidente del PAN y la fracción Parlamentaria Independiente (disidente del PFCRN).<sup>31</sup>

A continuación se comentan únicamente los puntos más importantes:

<sup>30</sup> Los panistas que votaron en contra de la nueva ley opinan: “Coincidir con el PRI en tantas cosas nos coloca en una situación vulnerable.” ... “Dejemos a la buena fe del Presidente de la República las cosas.” Bernardo Batiz, *La Jornada*, 1 agosto, 1990, p. 9, “En lo sucesivo al PAN se le señalará como corresponsable del fraude, ahora podrá decirse que el PAN fomenta y alienta el presidencialismo.” Pablo Retes, *La Jornada*, 1 agosto, 1990, p. 9. Para Miguel Ángel Conchello la nueva ley representa un pequeño avance “a costa del desprestigio del partido”, *La Jornada*, 15 de julio, 1990, p. 6.

<sup>31</sup> El Cofipe se aprobó el 14 de julio con 369 votos a favor del PAN, el PRI, el PPS, el PARM y el PFCRN. *La Jornada*, 15 de julio, 1990, p. 10.

1) Se modificó la "cláusula de gobernabilidad" del artículo 54 constitucional. Ahora, en caso de no haber un partido que tenga mayoría absoluta se contemplan dos opciones: *a)* al partido que alcance el 35% o más de los votos se le asignarán tantas curules como sean necesarias para que tenga la mayoría absoluta y si sobrepasa el 35% se le asignarán dos diputados por cada 1% adicional. Así que el PRI con sólo 40% de los votos en 1991 podrá tener 260 diputados, y *b)* en el caso de que ningún partido alcance 35% de los votos o de los diputados de mayoría, el reparto de curules se hará en proporción a los votos de cada partido. Ésta fue una modificación que introdujo el PAN con el fin de defender el principio de representación proporcional en un caso extremo. Pero de todos modos la sobrerrepresentación del partido con el 35% de los votos significa un retroceso grave.

2) Se crea un Instituto Federal Electoral supuestamente autónomo, cuya dirección se integra de la siguiente forma: lo preside el secretario de Gobernación, seis magistrados (propuestos por el presidente), dos representantes de cada Cámara (uno de la mayoría y uno de la minoría), y representantes de los partidos en proporción a sus votos (pero con un máximo de cuatro). En 1991, el presidente podrá controlar el Instituto a través del secretario de Gobernación, los seis magistrados, el representante de la Cámara de Diputados y el de la de Senadores de mayoría que van a nombrar los priistas y los cuatro representantes del PRI.<sup>32</sup>

3) Se discutió mucho la forma en que se elegirán los magistrados del Cofipe y del nuevo Tribunal Electoral. Finalmente, se impuso el procedimiento propuesto por el PRI tanto para los magistrados del Cofipe como para los del Tribunal Federal Electoral: el presidente propone candidatos (el doble de los que se van a elegir), la Cámara de Diputados los elige con una mayoría calificada de dos tercios (lo que obliga al PRI a negociar con otros partidos). Pero en caso de que no se llegue a un acuerdo, los magistrados serán sorteados (insaculados) de entre los que propuso el presidente. La conclusión es que los magistrados serán elegidos por el presidente.<sup>33</sup>

4) Algo similar ocurre en la nueva ley con la selección de los funcionarios de casilla, que fue otro punto muy controvertido y una de las objeciones que puso el PRD. Estos funcionarios serán invitados a colaborar a partir de una muestra sacada del padrón electoral pero después de pasar por un largo proceso de entrenamiento, el presidente del comité distrital será

<sup>32</sup> Cofipe, Libro III, Instituto Federal Electoral, El Consejo General, Capítulo primero.

<sup>33</sup> Designación de magistrados del Consejo General y del Tribunal Electoral, artículos 74 y 268.

el que seleccione a los "candidatos idóneos". Este funcionario a su vez es parte de la estructura burocrática que depende del ejecutivo federal.<sup>34</sup>

5) Se deja a los Comités Distritales (CD) la posibilidad de realizar un segundo escrutinio (como en 1988).

6) Se incrementan las facultades de los CD para asignar las constancias de mayoría a los presuntos diputados. Antes era una función de la Comisión Federal Electoral que permitió en 1988 dar a conocer las irregularidades que ocurrieron en las elecciones de muchos distritos y someter a crítica los resultados electorales oficiales.

7) Se limitan las posibilidades de coalición electoral al establecer una serie de requisitos para que se otorgue el registro electoral, y se prohíbe expresamente que un partido político apoye la candidatura registrada previamente por otro partido. Esto tendría el propósito de evitar lo que ocurrió en 1988 con Cuauhtémoc Cárdenas.<sup>35</sup>

8) Las funciones del nuevo Tribunal Electoral serán más importantes: se establecerán cuatro salas regionales; se le asignan mayores recursos; se define mejor el tipo de pruebas que puede admitir, y se obliga a los Colegios Electorales a obedecer sus resoluciones o, en caso de modificarlas, se requerirá de una mayoría calificada (dos tercios del Colegio Electoral). Pero se debe recordar que la autonomía del tribunal finalmente está garantizada sólo por la voluntad del presidente.<sup>36</sup>

9) El Cofipe consolida y reglamenta la estructura burocrática del Instituto Federal Electoral, estableciendo una línea de autoridad vertical: del presidente hasta los funcionarios de casilla. Se crea una burocracia profesional al servicio del Estado, fuera de la supervisión de los partidos políticos, que será la que administre en la práctica los procesos electorales. Hasta ahora el Registro Nacional de Electores era el único organismo electoral con patrimonio propio y personal contratado permanentemente. Ha sido un organismo eficiente para manejar la información del padrón electoral, pero la experiencia de los últimos 10 años indica que su eficiencia generalmente estuvo al servicio del PRI. Por lo tanto no hay razón para esperar que esta nueva burocracia, dotada de facultades más amplias, sea ahora la defensora de la democracia; dado que su personal será seleccionado por los mismos funcionarios priistas.<sup>37</sup>

En la reforma constitucional de 1989 y en el Cofipe hay también al-

<sup>34</sup> De las mesas directivas de casilla.

<sup>35</sup> Coaliciones, artículos 119 y 193.

<sup>36</sup> Cofipe, Tribunal Federal Electoral.

<sup>37</sup> Servicio Profesional Electoral se integra por el "Cuerpo de la Fundación Directiva" y el "Cuerpo de Técnicos" antes 168-170.

gunos aspectos que son positivos, como el acceso a la información, mayores recursos asignados a los partidos y definición de funciones. Se aceptó la propuesta de restablecer la opción del "registro condicionado" para los nuevos partidos que deseen participar en las elecciones. Esta disposición tiene la ventaja de no cerrar el sistema de partidos a las opciones más importantes: PAN, PRI y PRD; ya que algunos de los partidos menores podrían perder su registro en 1991, se admitirían también nuevos partidos que podrían proceder de sucesivos desprendimientos del PRI. Las opiniones al respecto se dividen; hay quienes ven en esta disposición la intención del gobierno de fomentar la fragmentación política de la oposición; y por otro lado hay quienes consideran positivo que la unidad de la oposición se dé como resultado de la voluntad política y no por efecto de las restricciones que impone la ley.<sup>38</sup>

Al final de este proceso de negociaciones que dotó a México de una nueva legislación electoral, Abel Vicencio Tovar (coordinador parlamentario del PAN) justificó su posición diciendo que "fue lo mejor" que se pudo obtener ya que "no es posible que de la noche a la mañana lleguemos a la democracia".<sup>39</sup>

### REFLEXIONES FINALES

El complejo proceso de desarticulación del partido oficial y la recomposición de las fuerzas de izquierda puede ubicarse fundamentalmente entre 1982 y 1988, pero aún no ha terminado. El PRI sigue intentando recuperar sus bases y sus aliados (podría decirse que lo ha logrado con el PFCRN, el PPS y el PARM), pero en su interior siguen manifestandose graves conflictos como acaba de suceder en la XIV Asamblea celebrada en septiembre de 1990.

El 3 de marzo de 1990, Salinas convocó a los priistas para que "tomaran la palabra", pero llegado el momento culminante en que se planteó la "selección del candidato a la presidencia" Salinas se negó a renunciar al derecho (que han tenido los presidentes que le antecedieron) de nombrar a su sucesor. Quedó así definido uno (entre otros) de los límites a la democratización del PRI.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Registro Condicionado, artículos 33 a 35.

<sup>39</sup> *La Jornada*, 25 de julio de 1990, p. 9.

<sup>40</sup> Rodolfo González Guevara, dirigente de la Corriente Crítica renuncia al PRI, porque es antidemocrático y nunca podrá independizarse del gobierno, *Excelsior*, 14 de septiembre, 1990, pp. 1 y 30.

Si se observan las perspectivas electorales de los grandes alineamientos políticos en la última década, se puede concluir que las corrientes de derecha en busca de autonomía política encontraron en el PAN el partido que podía representarlas y le imprimieron un nuevo auge al punto de convertirlo en opción real de poder en el nivel local: Chihuahua, 1986, y Baja California, 1989, son ejemplos de ello.

La izquierda, a través de sus múltiples realineamientos internos no logró consolidar su unidad, ni ampliar su capacidad de convocatoria electoral por sí misma, aunque sí logró consolidar experiencias de gobierno socialistas interesantes como en Alcozauca, Guerrero y Juchitán, Oaxaca. Fue sólo después del desprendimiento de la Corriente Democrática del PRI cuando la izquierda logró un cambio cualitativo en la lucha electoral.

Hay dos aspectos que indican con mayor claridad los cambios ocurridos en las elecciones mexicanas entre 1979 y 1987. En primer lugar, un aumento constante y generalizado de la competencia electoral en todo el país y en todo tipo de elecciones ha puesto en peligro el triunfo del PRI, amenazado de cerca por otro partido con una votación muy similar, y en segundo, los cambios en la legislación electoral que introdujo Miguel de la Madrid en 1986 y Salinas de Gortari en 1989-1990 tienden a fortalecer los mecanismos de "seguridad" del sistema para mantener el control de los resultados electorales y eventualmente garantizar al PRI la mayoría en la Cámara de Diputados y la presidencia de la República. La tensión entre ambas tendencias ha ido creciendo porque el gobierno priista tampoco puede prescindir de la imagen de un sistema democrático. De 1979 a 1990 ha habido una constante redefinición de las alianzas y contradicciones entre el PRI y la oposición. Entre 1979 y 1985 la "oposición" al PRI eran el PAN, el PDM, el PCM, el PSUM, el PSD, el PRT y el PMT; el PST fue un partido de oposición que poco a poco perdió autonomía y prefirió negociar "un lugar" en el espacio electoral con el PRI; y el PARM y el PPS generalmente aparecieron como aliados del PRI. En 1988 todos los partidos estuvieron en la oposición: PPS, PARM, PMS y PPCRN con Cárdenas, el PAN con Clouthier; el PRT en la ultra izquierda, y el menos agresivo en la crítica del proceso electoral fue el PDM.

Después de 1988 la cercanía de la dirigencia del PAN con Salinas de Gortari podría explicar el reconocimiento de su triunfo en Baja California, pero ha generado graves conflictos en sus propias filas. A Salinas la voluntad negociadora de la dirigencia panista le permitió sacar adelante una reforma constitucional que modificó la operación electoral con el fin de ofrecer mejores garantías legales para que el PRI conserve la mayoría

en el Congreso en las elecciones de 1991 y posiblemente la presidencia en 1994. Además el PRI recuperó a sus antiguos aliados, PPS, PARM y PFCRN (antes PST). Al otorgar de nuevo el registro electoral al PDM adquirió un nuevo aliado; cuando menos en el seno de los organismos electorales. Después de 1988 ha quedado aislado el PRD en la lucha por el poder por la vía electoral "sin mediar procesos de negociación" con Salinas, a quien no se reconoce aún como presidente legítimo.

Es conveniente retomar la reflexión sobre la operación electoral (recordando la cita de Cotteret y Emeri que se presentó al inicio de este artículo). En México, la operación electoral había gozado de una legitimidad que correspondía a una correlación de fuerzas anterior a la reforma política de 1977; la dinámica que adquirieron los partidos, primero, y las elecciones después, fue produciendo una discordancia cada vez mayor entre un sistema de operación electoral dominado por el gobierno y su partido y una sociedad con fuerzas políticas emergentes. Los cambios que hubo en la legislación en ese periodo no fueron suficientes y en muchos aspectos significaron un retroceso en la democratización electoral del sistema político. Parecería que el partido oficial se percató cada vez con mayor claridad de que si había elecciones libres, las perdería, al mismo tiempo que en la sociedad mexicana se generalizaba cada vez más la convicción de que la democracia política es indispensable para romper los círculos viciosos en los que cayeron los regímenes posrevolucionarios. Esta convicción de que la democracia política es el requisito indispensable para lograr otros fines (a veces contradictorios entre sí), se ha extendido en diversos grupos sociales: la destitución de la burocracia sindical; la destitución de los caciques en las zonas rurales; la recuperación del valor adquisitivo del salario; la privatización de las empresas estatales; el castigo a la corrupción gubernamental; la disminución de las cargas impositivas a las grandes empresas; el libre comercio, etc., de manera que haría falta analizar con mayor profundidad cómo las demandas, tanto de la derecha como de la izquierda, han venido a coincidir en una demanda de *democracia política*. Por ello, las tensiones entre el control gubernamental, las demandas democráticas y la lucha electoral se incrementaron a lo largo de los últimos 10 años al punto de poner en riesgo la legitimidad del sistema político en su conjunto, al perder credibilidad el resultado de la elección presidencial de 1988.

Finalmente, para retomar la pregunta con la que dieron principio estas reflexiones ¿qué cambió en 1988?, podría decirse que lo principal fue el desmembramiento de las alianzas populares en torno al PRI y la configuración de una nueva fuerza política de izquierda encabezada por

Cuauhtémoc Cárdenas. Pretender explicar este hecho por la decisión personal de los dirigentes de la Corriente Democrática de postular a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato a la presidencia en 1988 es caer en una interpretación demasiado voluntarista; pero sería irreal negar la importancia que tuvo esa decisión para que cristalizara una nueva alianza de fuerzas sociales muy distinta a la que representaban antes de 1988 los partidos que participaron en el FDN. La candidatura de Cárdenas permitió aglutinar fuerzas que estaban dispersas en la sociedad y a los ciudadanos inconformes con la situación del país, pero que no habían encontrado una convocatoria partidaria satisfactoria. En el resultado electoral del 6 de julio de 1988 se reconoció, por un lado, la profunda fractura que se fue operando en el PRI desde el momento en que Miguel de la Madrid tomó el poder y empezó a revertir un proceso de estatización que culminó con la nacionalización de la banca el 1 de septiembre de 1982, y por el otro, la votación ciudadana puso en evidencia la determinación del pueblo mexicano de optar por un cambio político por la vía electoral; no ya sólo la lucha a través de movimientos sociales que demandan reivindicaciones específicas (campo de lucha que no ha sido abandonado por cierto), sino la demanda de un nuevo sistema político en el que el acceso al poder esté realmente determinado por el resultado de una contienda electoral. Un elemento adicional en la movilización electoral de 1988 fue su definición ideológica: *el pueblo de México votó por la izquierda*. Los ciudadanos desencantados del PRI, que se habían sentido frustrados por los cambios en la política gubernamental, que sufrieron los rigores de una crisis que ocasionó la pérdida más grave en el poder adquisitivo del salario que haya habido desde la Revolución, los ciudadanos inconformes con la burocracia y la corrupción gubernamental no salieron a votar simplemente en contra del PRI (por el PDM, por el PRT o por el PAN); en su mayoría votaron por Cuauhtémoc Cárdenas (y la difusa opción de izquierda que él representa). La votación a favor de Cárdenas no fue sólo el producto de la unidad de la izquierda, pero tampoco es despreciable el papel que desempeñaron los partidos del Frente Democrático Nacional (FDN): PPS, PARM, PFCRN y PMS, al postular a los candidatos, organizar las campañas y defender en la medida de lo posible, los resultados de las elecciones.

Otros ciudadanos votaron por el PAN y por su candidato, Manuel J. Clouthier, quien fue también un dirigente con cualidades personales que le dieron una gran capacidad de convocatoria, más allá de su propio partido. Sin embargo, el incremento en la votación del PAN en 1988 siguió más o menos las tendencias que se habían presentado hasta 1985.

En esta década, las elecciones mexicanas cambiaron de significado

social, por ello es correcto hablar de un cambio en la cultura política; la democracia política cobró una importancia que no había tenido antes, se convirtió frecuentemente en bandera de lucha popular, movilizó a las masas en las campañas electorales (tanto Clouthier, como Cuauhtémoc convocaron a mítines sorprendentes) el día de la votación y en la lucha permanente contra el fraude. Pero el control que ejerce el gobierno sobre los resultados electorales ha permitido al PRI mantener el poder muchas veces en contra de la voluntad popular expresada en las urnas.

Esos mecanismos de control sobre la operación electoral se han reforzado con la nueva reforma electoral, poniendo de manifiesto las dificultades que enfrenta el pueblo mexicano en su lucha por la democracia, dada la ausencia de flexibilidad en la estructura de poder vigente. Por ello el acceso a la democracia política supone también una transformación profunda de sistema de "partido predominante" que habría caracterizado a México.



# ETNICIDAD, MODERNIDAD Y CIUDADANÍA. EL APRENDIZ DE BRUJO Y EL CURANDERO CHINO

CARLOS IVÁN DEGREGORI

## PRIMERA PARTE: LA MODERNIDAD, JA, JA

El Sargento echa una ojeada a la Madre Patrocinio y el moscardón sigue allí. La lancha cabecea sobre las aguas turbias, entre dos murallas de árboles que exhalan un vaho quemante, pegajoso. Ovillados bajo el pacamari, desnudos de la cintura para arriba, los guardias duermen abrigados por el verdoso, amarillento sol del mediodía [...] Tiesa en la popa, la Madre Angélica está con los ojos cerrados, en su rostro hay lo menos mil arrugas, a ratos saca una puntita de lengua, sorbe el sudor del bigote y escupe. Pobre viejita, no estaba para estos trotes. El moscardón bate las alitas azules, despega con suave impulso de la frente rosada de la Madre Patrocinio, se pierde trazando círculos en la luz blanca y el práctico iba a apagar el motor, Sargento, ya estaban llegando, detrás de esa quebradita venía Chicais. Pero al Sargento el corazón le decía no habrá nadie.

Así comienza *La casa verde*. Una lancha con cinco policías, un práctico y dos monjas se interna en la selva en busca de aguarunas. Cuando llegan a Chicais, efectivamente no hay nadie. Los nativos han huido al advertir la expedición: conocen sus intenciones. Pero una desprevenida familia de otro pago llega a la aldea cargando racimos de plátanos: una vieja, dos hombres adultos, dos chiquillas y un niño. En una escena cuyo inicio reproduce en pequeño la emboscada de 1532 en Cajamarca, los policías se esconden y las dos monjas salen a parlamentar con los nativos. No necesitan a Felipillo pues hablan aguaruna. Pero el niño descubre a los policías ocultos y la escena se encamina por otros rumbos. Las monjas logran vencer el temor de la familia y todos se sientan a compartir una comida. El objetivo de las religiosas es lograr que los

aguarunas accedan a entregarles a sus hijas, para llevarlas a la Misión de Santa María de Nieva donde recibirían educación, dejarían de ser paganas y se volverían civilizadas. Los aguarunas finalmente se niegan, devuelven las pulseras y collares que les habían regalado y pretenden retirarse. Entonces, los policías resultan más eficaces que las monjas. Después de un encarnizado forcejeo con abuela y nietas mientras los aguarunas varones son inmovilizados por las armas de fuego, la pequeña expedición de rapiña logra huir con sus presas. Las niñas se sumarán a las internas de la Misión, que terminan a veces de sirvientas en casas de peruanos "civilizados", o de prostitutas, en *La casa verde* de Piura, por ejemplo.

\* \* \*

Fue Vargas Llosa quien introdujo el tema de la modernidad en las elecciones y lo puso en el centro del debate político nacional con obsesiva insistencia. Es un tema que desde hace mucho y en sus múltiples variantes, lo apasiona. Pero su comprensión del impacto de la modernidad en estas sociedades periféricas, tan lejos de Suiza y tan al filo de África (cielo e infierno de la Humana Comedia vargasllosiana), no siempre fue la misma. En *La casa verde*, por ejemplo, los "agentes civilizadores" —monjas, policías, autoridades locales, comerciantes— podían resultar profundamente irracionales, a veces ridículos, con frecuencia arcaicos, casi sin excepción injustos y autoritarios cuando no despiadados.

Años después, en *La guerra del fin del mundo*, Mario Vargas Llosa narra el choque de dos mundos ininteligibles el uno para el otro. Uno portaba la luz, la ciencia, la razón: *Ordem e Progresso*, como reza la inscripción en la bandera brasileña; el otro lo arcaico, la irracionalidad, el fanatismo. Pero aún allí, el personaje que despertaba más empatía era el rebelde primitivo Antonio Consejero.

Sin embargo, cuando en 1989 Vargas Llosa inicia su arrolladora campaña hacia la presidencia de la República, su concepción ya es tersa y sin fisuras. Refirámonos sólo a dos momentos donde su visión de la modernidad aflora con más fuerza. Uno es la larga entrevista periodística con la cual Mario Vargas Llosa inició su campaña, donde uno de los motivos recurrentes es la lucha contra un estado de "vida bárbara, de sociedad africanizada" (*Expreso*, 24.8.89:5); donde el objetivo del Fredemo es esbozado como el de "salvar a nuestro país de la barbarización"; donde Inglaterra es casi un horizonte utópico y Margaret Thatcher una heroína

cultural.<sup>1</sup> El otro es el debate final con Fujimori, cuando vuelve a mencionar a “los países europeos, que son los países modernos, que son los países libres, como en el que quiero convertir al Perú” (*Página Libre*, 4.6.90:5). Y luego, acicateado por su contrincante, afirma: “no estaría mal que el Perú fuera una Suiza, un país que tiene uno de los niveles más altos del mundo, un país de una democracia ejemplar que para resolver cualquier problema todos los suizos votan en unos plebiscitos” (*ibid.*:8).

¿Cómo el mismo que en *La casa verde* dibujó un mundo de riquísima textura, pletórico de matices, pudo llegar a esta visión *naive*, ingenua y paradójicamente premoderna (casi mágica) de la modernidad y los países europeos? Más decisivo aún: ¿cómo y por qué una tal visión se convirtió en eje del mensaje fredemista durante la campaña electoral?

El presente trabajo sostiene que en esa opción se revelan los límites y las contradicciones del proyecto en apariencia más renovador de la derecha peruana y de su sector políticamente más volitivo, agrupado en ese entonces en Libertad. Allí encontramos a la primera generación criolla de derecha sin ataduras con los terratenientes tradicionales, extinguidos luego de los movimientos campesinos de los años sesenta y la Reforma Agraria velasquista. Además, por primera vez en más de medio siglo, alrededor de Libertad se agrupan prominentes intelectuales de derecha, como no sucedía desde los tiempos de Riva Agüero y Víctor Andrés Belaúnde. Por primera vez en décadas, Libertad articula una propuesta coherente para la inserción del Perú dentro de los nuevos circuitos capitalistas internacionales, y a partir de ella intenta una alianza con sectores populares.<sup>2</sup> Ese intento se sintetiza en el lema “tú también puedes ser empresario”, que apela a su vez a una nueva realidad: el mundo popular: el crecimiento de los microempresarios y el llamado “sector informal” de la economía. Pero si bien algunos en Libertad comprendieron ciertos rasgos y aspiraciones económicas de los informales, no los comprendieron étnica y culturalmente; ni comprendieron su propia ubicación en esos niveles dentro del país.

Factores étnico-culturales contribuyeron, pues, entre otros, a que Libertad terminara reproduciendo rasgos similares a aquellos que le im-

<sup>1</sup> Esta larga entrevista de 16 páginas estuvo a cargo de Jaime de Althaus y Federico Prieto, con la participación de Jorge Morelli, Lourdes Flores y Eduardo Deza. La citaremos extensamente porque en ella se condensa un conjunto de temas que reaparecerán como los principales a lo largo de su campaña.

<sup>2</sup> El anterior fue el intento nonato de Pedro Beltrán, cuyo Movimiento de los Independientes no pudo realizar siquiera su mitin de lanzamiento en el patio de la antigua Recoleta, en 1961.

pidieron a la antigua derecha oligárquica comprender los caminos de la democracia y la construcción nacional en el Perú. A esos rasgos se añadió un nuevo punto ciego: la incapacidad de reconocer la existencia de una modernidad popular, al menos en parte endógena y no meramente importada e imitativa.<sup>3</sup>

Antes de desarrollar estos argumentos, considero necesarias tres precisiones. Primero, el trabajo explora los aspectos étnico-culturales que afloraron con gran fuerza en la confrontación electoral, pero no subestima la importancia de muchos otros factores. Se trata únicamente de llamar la atención sobre dimensiones como la etnicidad y el racismo, ignoradas en los debates políticos e insuficientemente estudiadas en los medios intelectuales.

Segundo, el trabajo se centra tal vez demasiado en la figura de Mario Vargas Llosa, pero lo hace porque el escritor-convertido-en-candidato termina personificando la terrible paradoja del sector social agrupado en Libertad. Él, que quiso ser abanderado de lo nuevo, se convirtió en catalizador de los viejos reflejos estamentales, racistas y coloniales de la burguesía criolla, heredera a pesar de todo, de la antigua oligarquía.

Finalmente, en diferentes momentos se trazan paralelos entre Libertad y Sendero Luminoso (SL). Al respecto, reconozco la diferencia cualitativa que separa al terrorismo senderista de todo el resto del espectro político peruano, desde Libertad hasta la izquierda radical. Pero así como en un trabajo anterior (Degregori, 1990) he comparado ciertos rasgos de SL con otros del APRA auroral o de la izquierda de los años setenta, así quiero llamar ahora la atención sobre ciertas resonancias entre los dos extremos del espectro, que no son imposibles. Por algo SL nació y se desarrolló en este país, como producto de una historia de la que todos somos parte.

## VARGAS LLOSA: MODERNIDAD, TRADICIONALISMO, ETNICIDAD

### 1. La ideología

El encuentro de Mario Vargas Llosa con el neoliberalismo fue fundamentalmente intelectual, una "aventura del pensamiento" como llama Miguel Gutiérrez (1988) a la forma en la cual otro intelectual arequipeño, Abimael Guzmán, se encontró con el marxismo. A diferencia de sus

<sup>3</sup> Sobre modernidades alternativas a la mera aculturación, véase Franco, 1990.

pares de Europa Oriental, Mario Vargas Llosa y los principales dirigentes de Libertad no descubrieron el valor de las "libertades negativas"<sup>4</sup> en las mazmorras del stalinismo o en el activismo político. Ello influyó en el carácter altamente ideologizado con el que Mario Vargas Llosa asumió la política.

Imbuido de ese espíritu, Vargas Llosa se lanza al ruedo político en una coyuntura muy importante: la movilización contra la estatificación de la banca, en agosto de 1987. El propio Mario Vargas Llosa insiste en el carácter fundacional que para él adquirió esa experiencia. La entrevista de *Expreso* comienza justamente con ese tema y el candidato no vacila en calificar dicha movilización como "una experiencia verdaderamente decisiva... porque lo que ocurrió ahí fue algo realmente extraordinario" (p. 3) cuyo significado "todavía no se ha medido a cabalidad" (p. 4).

Es obvio que si dicha movilización le parece extraordinaria, es porque no quiere ver los otros grandes movimientos sociales que transformaron el rostro del Perú en las décadas de 1950-1980: las tomas de tierras, la lucha por la educación, las grandes migraciones y la proliferación de organizaciones vecinales, las luchas sindicales, los movimientos regionales, los grandes paros nacionales de 1977-1978, los movimientos de productores agrarios y las rondas campesinas, la masificación de las organizaciones femeninas e incluso el propio surgimiento y desarrollo de la "informalidad". La movilización contra la estatificación de la banca es el ejemplo que ilustra la validez de sus tesis; el resto lo elimina de su pantalla.

Así, cuando los entrevistadores tratan de hacerle ver que era una movilización básicamente de clases medias limeñas, Mario Vargas Llosa parece incómodo, reconoce finalmente que "la columna vertebral fue la clase media" (p. 4), pero insiste con pasión en que "se llegó a ganar el apoyo y el respaldo de sectores populares grandes" (p. 4). Luego se deja llevar por el entusiasmo y generaliza: todo "el pueblo peruano" aparece "bastante certero en su identificación del origen de los males del Perú", "perfectamente preparado para una propuesta antiestatista", "a favor de una privatización de la cultura" (p. 4). Por fin concluye: "[el pueblo peruano] puede no tener una lectura digamos moderna, articulada de la filosofía liberal, pero en la práctica ha recibido unas lecciones de tal natura-

<sup>4</sup> Mario Vargas Llosa concibe la libertad como una "circunferencia de inmunidad para el individuo" (Morse, 1982). Los individuos requieren libertad de movimientos, no ser obstaculizados por otros. Cuanto mayor sea la zona de no interferencia, mayor será esa libertad. que Berlin (1979) llama sin ningún ánimo peyorativo "libertad negativa". Esta definición de libertad, una entre varias posibles, se ubica de lleno en la tradición anglo-norteamericana de Hobbes, Bentham y Locke.

leza, tan profundamente traumáticas... que está perfectamente preparado para un cambio [liberal]..." (p. 4). Piensa el candidato que quienes estaban en contra de la estatificación compraban, como él, todo el paquete neoliberal.<sup>5</sup> No advertía que, salvo excepciones, sólo algunos intelectuales asumen integralmente "ideologías pesadas" con tal vehemencia e intransigencia.<sup>6</sup> Cuando lo advierten, pocos meses después, algunos líderes prominentes del Fredemo no vacilan en calificar a ese mismo pueblo como ignorante e incapaz de un voto maduro.

## 2. La base social

En la coyuntura de la lucha contra la estatificación de la banca se sella, pues, un tipo de actuación política y una alianza social: el escritor se engarza con determinadas capas, que no son precisamente las informales a las cuales había saludado poco antes en el prólogo de *El otro sendero* (De Soto, 1986). Una mujer va a simbolizar patéticamente esa opción. La noche de agosto de 1987 en que las clases altas limeñas regresaron después de mucho tiempo al arruinado centro colonial de la ciudad para protestar contra la estatificación, dos personas hicieron su debut político dirigiéndose a la multitud en la Plaza San Martín: Mario Vargas Llosa y Agripina Urquiza de Otazú, migrante, dirigente vecinal de un pueblo joven. Pero la señora Urquiza no volvió a aparecer hasta que, en vísperas de la segunda vuelta, un periodista de un semanario cercano al Fredemo se dio cuenta del error y regresó al pueblo joven a entrevistarla (véase *Planas, Oiga*, 30.4.90). Un tercer debutante de esa noche, Hernando de Soto, director del Instituto Libertad y Democracia (ILD) y organizador

<sup>5</sup> Para los sectores de clases populares que participaron de las movilizaciones contra la estatificación o se pronunciaron en las encuestas en contra de esa medida, se trataba, entre otras cosas: a) del fin de la larga luna de miel con Alan García; b) del rechazo al crecimiento de un Estado ineficaz y corrupto, y c) por cierto, de la aceptación de un conjunto de elementos liberales: igualdad de oportunidades, libre competencia, ciudadanía plena. Por eso fue siempre mayor el porcentaje de rechazo a la estatificación que el de intención de voto por Vargas Llosa.

<sup>6</sup> El candidato reproduce los argumentos del marxismo-leninismo como en un espejo. Así como la vieja ortodoxia marxista-leninista tendía a confundir al obrero huelguista con el proletario intrínsecamente opuesto al sistema, o al campesino invasor de tierras con el comunero telúrico, colectivista por antonomasia, maduros ambos para la revolución y el socialismo; así Vargas Llosa creía que el pueblo peruano estaba maduro para su utopía. En ambos casos, sólo falta la vanguardia que imponga un programa a través de la guerra o la venda a través del mercado. En ambos casos, la gran ausente es la política.

del mitin, pronto mostró discrepancias con la orientación del naciente movimiento y nunca entró a militar en Libertad.

Son entonces las clases altas y medias urbanas, especialmente limeñas y criollas, las que van a definir el tono de nuestro neoliberalismo. Y van a hacerlo en el momento de su confrontación más beligerante con el Estado. Es sorprendente esa suerte de delirio en el cual cayeron ciertas capas sociales, que influenciadas sin duda por el clima que se vivía por entonces en Europa Oriental, confundieron al Perú con algún país del Pacto de Varsovia; que gozando de todos sus derechos individuales, enarbolaban el *slogan*: “únete a la resistencia”; que en medio de la más irrestricta libertad de prensa, donde hasta Sendero Luminoso se daba el lujo de tener un diario, advertían cotidianamente contra el totalitarismo.

Resultaba imposible ocultar que su crítica sincera al Estado ineficaz y corrupto se mezclaba con su fastidio ante un Estado que había devenido no sólo demasiado ancho, sino también peligrosamente ajeno, incluso un poco cholo; que se atrevía, de manera torpe por cierto, a pretender tocarles los bolsillos a los banqueros. El ánimo contestatario de su base social empalmó con el doctrinarismo de Vargas Llosa para convertir la campaña del Fredemo en una permanente polarización, lo cual contribuyó de manera importante a su derrota. Porque el ánimo de la ciudadanía ante la dolorosa combinación de crisis económica y violencia política no era precisamente de polarización. Así, desde 1988 más del 80% se declaraba consistentemente a favor de algún tipo de acuerdo nacional. Pero Mario Vargas Llosa se resiste a cualquier tipo de acuerdo y exige a lo largo de toda su campaña un mandato claro (más del 50% de votos) para aplicar su programa, porque “la única manera de que una política de este tipo pueda llegar a materializarse es si no la mediatizas... mediante acuerdos que la van a hacer fracasar” (*Expreso*, p. 10).

Además del evidente error de cálculo, ¿qué revela ese afán de preservar la pureza de sus propuestas? En el mejor de los casos, podríamos pensar que Mario Vargas Llosa se trazó un objetivo similar al que definió Margaret Thatcher en Gran Bretaña: romper un antiguo consenso, acabar con el “Estado benefactor”. Pero su afán revela también la aproximación intelectualista de Mario Vargas Llosa a la política, que se tradujo en un voluntarismo incapaz de comprender que los acuerdos dependen más de la correlación de fuerzas sociales y políticas, que de la sola voluntad de los actores. Los acuerdos que, por cierto, mediatizan las propuestas originales de los que dialogan, son además la vía democrática. Tras la intransigencia de los voluntaristas acecha el autoritarismo, la incapacidad de reconocer al “otro” (o a los otros) en su diferencia. A los marxistas, por

ejemplo. Según Mario Vargas Llosa, el marxismo sólo es capaz de “camuflarse como un camaleón” (*Expreso*, p. 8). Como ciertos seres de ciencia ficción, “el marxista tiene una extraordinaria capacidad de adaptación” (p. 8), puede adoptar muchas formas pero sin abandonar nunca su naturaleza abominable. Los entrevistadores insisten en que la cultura política puede modificarse en la práctica. Uno afirma: “yo creo que Barrantes se convirtió a la democracia ejercitándola cuando fue alcalde [de Lima]” (p. 9). Pero Mario Vargas Llosa niega tal posibilidad: el marxismo es “ontológicamente” negativo (p. 8). Por eso, con los marxistas sólo puede llegarse a acuerdos si es que abjuran (“algunos lo están haciendo y eso es magnífico”, p. 8), con lo cual no hay acuerdo sino conversión y uniformidad.

Por otro lado, contradictoriamente, el voluntarismo político de Mario Vargas Llosa apunta precisamente a negar la política, o a subordinarla decisivamente al mercado. Así, cuando uno de los entrevistadores insiste en el tema del acuerdo, el candidato responde:

¿Por qué te empeñas en lograr ese tipo de acuerdos específicos que a lo que conducen es a la constitución de unos ciertos monopolios de poder político?... ¿qué vamos a conseguir con eso? Yo creo que hay que dejar que aquí funcione también el mercado. Vamos a hacer una propuesta... que seguramente tiene imperfecciones. Para eso es interesante que el mercado funcione, que haya contrapropuestas que permitan al pueblo peruano determinar qué es lo que más le conviene. Que a través de las elecciones se decida cuál de estas propuestas es la que se va a convertir en la acción política. A través siempre de un mercado abierto (p. 10).

Si los acuerdos le parecían al candidato potenciales “monopolios de poder”, no es casual que durante la campaña electoral la política haya aparecido desprestigiada, si se hallaba doblemente asediada: por SL desde la guerra y por Libertad desde el mercado.<sup>7</sup> El imperio del *marketing* político convierte al ciudadano en simple elector, consumidor pasivo de productos políticos: la política como espectáculo.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> No está de más señalar que Vargas Llosa obviaba que ese mercado político no era de competencia perfecta. Durante toda la campaña, el Fredemo se opuso tenazmente a la aprobación de un proyecto de ley que regulaba la propaganda electoral y obligaba a declarar la procedencia de los fondos usados en ella.

<sup>8</sup> Como para confirmarlo, dos días después de su gran entrevista en *Expreso*, Vargas Llosa arrancó su campaña presidencial en el coliseo Amauta, con una concentración en la cual, aparte de su discurso, la principal atracción no fueron los habituales artistas militantes o cercanos a los organizadores del evento (en este caso el Fredemo, papel que más adelante cumpliría Roxana Valdivieso), sino Las Mulatas del Caribe, bailarinas morenas en brevísimas tangas que le dieron color y calor al evento: la política como espectáculo.

Ambas opciones tienen en común su carácter excluyente, que de alguna manera las vincula con el antiguo Estado oligárquico basado en la exclusión de las mayorías, a las que se les otorgaba en el mejor de los casos un lugar en la historia pero no en la política.<sup>9</sup> Para entender la negativa de Mario Vargas Llosa a los acuerdos, sería necesario tomar también en cuenta ese viejo reflejo oligárquico que ayuda, además, a descifrar la actitud de alguien tan sensible al desarrollo de los acontecimientos mundiales como Mario Vargas Llosa. Porque su intransigencia iba en contra no sólo del ánimo de los votantes sino del contexto internacional que servía de telón de fondo a la campaña electoral, en el cual los acuerdos parecían, y aún parecen, un nuevo fantasma multiforme recorriendo el mundo.<sup>10</sup>

### 3. Los mil rostros del mercantilismo en el Perú

Cotler se había referido años atrás a la capacidad del Estado oligárquico, por lo menos en sus últimos decenios, para integrar segmentariamente a diferentes sectores sociales atendiendo parcialmente sus demandas y neutralizándolos políticamente (Cotler, 1969). El ejemplo clásico sería el APRA en la década de 1950. ¿Qué pasa cuando es el último gran segmento mayoritario el que exige integración? Las posibilidades son varias. Libertad intentó la neutralización política a cambio de la inclusión en el mercado, pero su propuesta chocó contra la tendencia principal de los movimientos sociales de las últimas décadas, que buscaban además la incorporación ciudadana, pluriclasista, multiétnica. En Libertad no lo advierten porque al convertir el mercado en el único gran ordenador, y nivelador, imaginan un país chato, plano, donde las únicas

<sup>9</sup> No es casual que sean ciertos núcleos de "mistis" provincianos los que constituyan el contingente inicial de SL (véase Degregori, 1985, 1989a) y ciertos núcleos criollos limeños y de ciudades señoriales como Arequipa, los que constituyan el meollo de Libertad. Ambos, mistis y criollos de clase alta, han sido los sectores más afectados por el proceso de democratización y modernización popular.

<sup>10</sup> La URSS y Estados Unidos ponían fin a la guerra fría; Europa se unía; Alemania se reunificaba; en Polonia coexistían un presidente comunista y un primer ministro de "Solidaridad"; en Grecia se había formado poco antes una breve coalición entre comunistas y liberales, cuyo equivalente en el Perú hubiera sido un gobierno Fredemotu para enjuiciar a Alan García; en Sudáfrica, Mandela negociaba con el gobierno de minoría blanca, y hasta en Kampuchea los polpotianos dialogaban con el gobierno provietnamita. Para no salir del continente, acordaban los contras y los sandinistas, el M-19 con el gobierno colombiano; dialogaban guerrilleros y gobierno en El Salvador y Guatemala, y en Bolivia se formaba una alianza de gobierno entre el MIR y el ex dictador Bánzer.

diferencias son las que existen entre ricos y pobres: subestiman tanto la política como la complejidad étnica y cultural del país.

En un programa de televisión (en persona, 13.5.90), Mario Vargas Llosa afirmó citando a Borges: “uno no puede conocer su propio rostro, otros pueden ver tu rostro pero no tú mismo”. Esa incapacidad de advertir su propio perfil, no sólo económico sino étnico-cultural, llevó a los dirigentes del Fredemo a cometer uno de sus errores más graves: la campaña por el voto preferencial, que desató una pugna desenfrenada entre los propios candidatos de ese frente. A partir de su visión unidimensional del país, convencidos de que su llamado a que todos sean empresarios tendría puentes a través de la brecha económica, e influenciados posiblemente por la nueva tendencia de la cultura norteamericana que ve con buenos ojos la exhibición de riqueza, saturaron de propaganda los medios de comunicación.<sup>11</sup>

A pocas semanas de la primera vuelta, Vargas Llosa se dio cuenta de que el derroche resultaba contraproducente y llamó públicamente a sus candidatos a suprimir sus campañas individuales. No le hicieron caso. Mario Vargas Llosa afirmó que esa actitud le provocaba náuseas. Tal vez no advirtió que él mismo había establecido desde un principio las reglas del juego y otorgado el *nihil obstat* al desenfreno cuando abogó porque los electores decidieran entre las diferentes propuestas “a través de un mercado abierto”. Para constatarlo en toda su crudeza volvamos a *La casa verde*, a Chicais, al preciso instante en que la familia aguaruna rehúsa entregar a sus hijas y decide retirarse. Entonces los policías entran en acción: “La Madre Patrocinio está muy pálida, mueve los labios, sus dedos aprietan las cuentas negras de un rosario y eso sí, Sargento, que no se olvidaran que eran niñas [...] ay si cometían brutalidades.” Por supuesto que tienen que cometerlas, porque los aguarunas se defienden: “la vieja

<sup>11</sup> Las cifras sobre gastos varían notablemente. Poco antes de la primera vuelta, *La República* (23.3.90) estimaba que sólo en propaganda por televisión y radio, el Fredemo había gastado más de 12 millones de dólares, contra casi 3 del APRA, un millón y medio de la Izquierda Socialista, 200 mil de Cambio 90 y 160 mil de IU. *Caretas*, por su parte, estimaba que en publicidad televisada para la presidencia, el Fredemo había gastado 1 350 000 dólares contra 1 130 000 del APRA. Pero en inversión publicitaria de candidatos a parlamentarios, el Fredemo había gastado el 80% del total en ese rubro: 1 993 014 dólares. A continuación no venían los otros grandes partidos sino la lista Somos Libres del banquero Pardo Mesones con el 11% y la Unión Cívica Independiente con el 8% (*Caretas*, núm. 1099, 12.3.90). Ninguna de las dos listas logró elegir candidato alguno. Finalmente, el sociólogo Eduardo Anaya calculaba que el gasto *total* del Fredemo durante la campaña, ascendía a 60 millones de dólares. De ellos, nueve habrían sido gastados sólo en televisión por los candidatos a parlamentarios (*Página Libre*, 2.6.90).

salta tras [los policías], los alcanza, los araña [...] las chiquillas se debaten como anguilas [...] la Madre Angélica se cubre la boca con un pañuelo...”. Los varones, inmovilizados por fusiles que los apuntan, miran con tal odio a los raptos que uno de ellos se pone nervioso y anuncia que si alguno se le avienta, “él le abría el cráneo, aunque fuera de un culatazo [...] la Madre Angélica retira el pañuelo de su boca, bruto, ¿por qué decía maldades?, ¿por qué se lo permitía el Sargento?”.

Cuando Mario Vargas Llosa insistía en que la pugna fredemista por el voto preferencial le daba náuseas, exhibía la misma actitud de las monjas o la inconsciencia del aprendiz de brujo. Porque así como las Madres aceptaban la premisa básica que provocaba la violencia contra los aguaurunas —iban con los policías a conseguir niñas por la razón o la fuerza, y de nada valía que después se taparan la boca, rezaran rosarios o les dijeran brutos a los gendarmes— así Mario Vargas Llosa, al dejar la elección en manos del mercado, dio luz verde y sustentó teóricamente la contienda por el voto preferencial entre sus propias huestes.

A pesar de ello, en su llamado a la moderación Vargas Llosa tenía razón. Por un lado, tanto o más que los funcionarios corruptos del gobierno aprista, los grandes empresarios del Fredemo aparecían como los principales beneficiarios de la crisis que agobiaba al país, y los candidatos de los otros partidos se cuidaban de hacer propaganda con esa verdad. Hasta antes del 28 de julio de 1987 García había mantenido una estrecha alianza con los principales grupos económicos, los llamados “Doce Apóstoles”. Pero aun después del intento de estatificación de la banca, siguieron siendo ellos los favorecidos, pues durante el quinquenio aprista se produjo la redistribución del ingreso más brutalmente regresiva de la historia peruana (véase el cuadro 1).

#### a. *El “mercantilismo de la piel”*

Más aún, no se trataba sólo del despilfarro en medio de la crisis. Los candidatos se exhibieron como si fueran el “hombre nuevo”, el ideal integral: económico, social, cultural e incluso racial. Hicieron derroche de dinero y de blancura. Eran no sólo ricos sino blanquísimos. Exhibían, además, otro lenguaje, otro estilo de vida, otra cultura, cercana quizás, en su autopercepción, al ideal suizo de Vargas Llosa, pero muy distante de la de los microempresarios y los trabajadores independientes informales, que son en su mayoría migrantes de origen andino. Un análisis semiótico de los *spots* televisivos sería decisivo para observar cómo el

**CUADRO 1**  
**Utilidades y remuneraciones en la distribución del ingreso nacional**  
**(cifras relativas)**

	1980	1985	1989
Utilidades de empresas	42.1	42.6	60.6
Remuneraciones	35.2	31.2	19.8

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, Gerencia de Estudios Económicos.

Fredemo terminó exacerbando las contradicciones clasistas y étnicas; cómo en su campaña ocupó lugar central la arrogancia con sus correlatos implícitos: desprecio y paternalismo. Todos ellos rasgos oligárquicos que definen las relaciones interétnicas en el país no como diferencia sino como desigualdad.

Podemos decir que el liberalismo peruano se confrontó con el mercantilismo económico pero fue absolutamente ciego ante lo que metafóricamente podríamos llamar "mercantilismo de la piel", ese beneficio del que gozan aún hoy los criollos en el Perú, donde todavía el hecho de ser blanco o de piel clara otorga una suerte de "renta diferencial", que se gana con sólo mostrar la cara; ni siquiera eso; a veces basta hablar (bien, con determinado acento) castellano por teléfono para hacerla efectiva.<sup>12</sup> Porque se trata de una ventaja étnico-cultural más que racial.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Existen múltiples estudios sobre la importancia de la palabra, y del dominio del castellano, en los sectores populares. Véase, por ejemplo, Rosa María Alfaro, 1987.

<sup>13</sup> Supera los límites del presente artículo desarrollar una discusión amplia sobre un tema tan complejo y una realidad tan fluida como las relaciones interétnicas en el país. Digamos tan sólo que cuando aquí hablamos de criollos nos referimos especialmente a las clases altas y medias, blancas y mestizas de piel clara, de origen mayoritariamente español, aunque desde fines del siglo pasado se suman a sus filas inmigrantes llegados de otros países de Europa. Pero también nos referimos a sectores criollo-populares, especialmente limeños, que comparten una serie de códigos con los criollo-dominantes en la que Golte y Adams (1986) llaman "ciudad-palacio". Es necesario introducir aquí un matiz, en tanto que a partir de principios de siglo y con más fuerza desde la década de 1960, se produce lo que López (1979) llama la "escisión del contingente criollo". Al principio, a partir del surgimiento de un proletariado industrial y el fortalecimiento de los sindicatos y una cultura primero anarquista y luego socialista y aprista. Luego, en los años 1960-1970, a través de las grandes migraciones. En sindicatos e invasiones urbanas, criollo-populares y andinos se reconocen finalmente como iguales en la lucha contra enemigos comunes (véanse Degregori y otros, 1986).

En una situación ambigua, aunque percibiéndose cercanos o incluso integrantes del "contingente criollo", se encuentran los sectores altos y medios de las sociedades terratenientes en descomposición, "mistis" de las ciudades serranas, muchos de ellos migrados a la costa, bilingües castellano-quechua en las generaciones mayores.

Esa ceguera fue también una de las causas de la alianza, criticada en su momento, de Libertad con los viejos partidos de la derecha, AP y PPC, repletos de mercantilistas pero... blancos, decentes, gallardos. Más que su modernidad económica primó su cordón umbilical con el Perú estamental, el tradicionalismo<sup>14</sup> sobre la modernidad.

Esa ceguera explica asimismo la eclosión de racismo que se produjo en el Fredemo después del 8 de abril. Lo que hasta entonces aparecía implícito en las imágenes televisivas, asomó por fin en el discurso. Una suerte de inconsciente oligárquico, ubicado más allá del control de Mario Vargas Llosa y las figuras más autocontroladas del Fredemo, comenzó a aflorar por los resquicios más diversos. Pocos días después de las elecciones, Enrique Chirinos Soto, portavoz oficial del Fredemo declaraba que, más allá de la Constitución escrita existía una "Constitución histórica", que no aceptaría a un "peruano de primera generación" en la presidencia de la República. Afirmaba además que, mientras Mario Vargas Llosa era un "peruano por los cuatro costados" y su idioma materno era el castellano, el de Fujimori era el japonés, y su madre no hablaba castellano (*La República*, 19.4.90:4). Sus declaraciones se produjeron en medio de una lluvia de manifestaciones escritas y orales de racismo, e incluso de maltratos por suerte aislados a ciudadanos peruanos de origen chino y japonés.

De los miles de ejemplos mencionaré sólo uno, interesante por venir de un destacado antropólogo con un alto cargo en la Comisión de Pacificación del Fredemo, que sale a calmar los ánimos de quienes denostaban contra los resultados electorales y a explicarles, desde su supuesto conocimiento del "Perú profundo", las causas sociales y culturales de esa votación.

Dice Juan Ossio (*Expreso*, 18.4.90:7) que "la opción por Fujimori, más que racional, es emotiva". Ello porque sus electores se encuentran principalmente entre sectores de migrantes urbanos y de campesinos a los cuales: "un conjunto de cambios muy profundos lanzaron intempestivamente más allá de sus reducidas fronteras [rurales]". Ellos ya han aceptado la formalidad del sistema democrático, pero: "la comprensión de lo que [éste] supone y de las vías para mejorarlo todavía les son lejanas". Por eso, "por el momento no les podemos pedir más...". Debemos comprender que su voto es

<sup>14</sup> Resulta útil distinguir, como Mariátegui, la tradición de los tradicionalistas: "la tradición es, contra lo que desean los tradicionalistas, viva y móvil. La crean los que la niegan para renovarla y enriquecerla. La matan los que la quieren muerta y fija, prolongación de un pasado en un presente sin fuerzas..." (Mariátegui, 1970a: 117)

la expresión de una juvenil voluntad democrática que, rechazando la violencia, representa una protesta pacífica, aunque irreflexiva, contra lo que ven como política tradicional [y que] los electores de Fujimori pecaron por su juvenil formación democrática, dejándose llevar, emotivamente, por las apariencias y no por los contenidos...

Es pasmoso el grado en el que Libertad revivió lo que se creía muerto, al menos en el lenguaje escrito de la élite política y académica: las imágenes que mistis y oligarcas de principios de siglo tenían sobre el indio como sinónimo de niño, aplicadas ahora ya no precisa o solamente al indio, sino a los sectores populares, especialmente migrantes de origen andino. Aunque si entonces se les tomaba por niños, casi un siglo más tarde ya se les considera adolescentes.

#### b. *El "mercantilismo de la cruz"*

Martes Santo de 1990. Un auto de lunas polarizadas llega a la casa de Mario Vargas Llosa. Ignoro la marca pero lo imagino frío y elegante como su dueño, que es el único ocupante visible del vehículo. Se abre la puerta del garage, el auto ingresa a la mansión barranquina burlando el cerco de periodistas que asedia incansable los muros de la residencia. Una vez dentro de la casa, del auto sale el conductor, Luis Bustamante, jefe de Plan de Gobierno del Fredemo. Lo acompaña una figura negra y afilada, que nadie ha visto entrar pero se enfrasca en una larga conversación con el escritor, encerrado en su domicilio desde su pírrica victoria del Domingo de Ramos, que lo dejó lejos del 51% de votos necesarios para ganar en primera vuelta. Desde entonces, la ciudad y el país hierven de rumores sobre la renuncia de Mario Vargas Llosa a participar en la segunda vuelta, insinuada en su discurso de la noche del domingo. Terminada la reunión, el personaje vuelve a perderse en las profundidades del coche, que sale aparentemente sólo con Bustamante al volante. El Viernes Santo, en la playa Los Pulpos, el escritor confesaría a algunos miembros de su entorno familiar, que esa conversación resultó muy importante en su decisión de continuar en la brega.

El protagonista de ese episodio, salido de una novela de Dumas o Phonsón du Terrail era Monseñor Augusto Vargas Alzamora, arzobispo de Lima y primado del Perú. Ésa fue al menos la versión que circuló en medios políticos y periodísticos en los días siguientes.

tes, sin que Vargas Alzamora la desmintiera explícitamente.<sup>15</sup>

Lo cierto es que sectores conservadores de la jerarquía eclesial se jugaron, como nunca antes en la historia del Perú del siglo XX el triunfo de un candidato, y que por la misma época revivió otro rezago del Perú oligárquico, que metafóricamente llamaremos “mercantilismo de la cruz”. El Domingo de Resurrección, cinco días después de su conversa con Mario Vargas Llosa y siete después de la primera vuelta, el arzobispo apareció en un programa de TV (Panorama, 15.4.90), dando una definición *sui generis* de lo que es ser agnóstico. Según él, agnóstico no sería quien considera la existencia de Dios imposible de probar, sino aquel que quiere creer en Dios pero no lo halla, lo busca pero no lo encuentra. El prelado convirtió esa noche a Vargas Llosa en una suerte de agnóstico, transido por la angustia de no encontrar a un Dios demasiado elusivo.

Es que en las listas de Cambio 90 habían salido electos como diputados y senadores alrededor de quince evangélicos, 6.25% del total de parlamentarios (240). En realidad, la cifra se halla apenas por encima del porcentaje de evangélicos sobre la población nacional, estimado en un 5%. Pero ellos fueron uno de los pilares del sorpresivo éxito de Fujimori, y su incursión en política fue vista con gran recelo.

Poco después de la sorpresiva aparición del arzobispo, en Lima y en otras ciudades, circularon volantes, algunos posiblemente apócrifos, insultando a la Virgen María. Eso bastó para que se desatara una campaña contra los que el diario *Ojo* llamó “los blasfemos de Cambio 90”. Y para que, con el apoyo de la Legión de María, la Acción Católica, el Movimiento Familiar Cristiano, el Apostolado de la Oración, el *Opus Dei* y *Sodalitium*, entre muchos otros grupos similares,<sup>16</sup> el arzobispo de Arequipa sacara extemporáneamente en procesión a la Virgen de Chapi y el de Lima al Señor de los Milagros, apenas diez días antes de las elecciones.

Tras esa desembozada incursión política de la jerarquía eclesial no es difícil advertir que los temores étnicos y clasistas que despertaba la irrupción de Fujimori, se mezclaban con la defensa de intereses, llamémosles “mercantilistas”, que la jerarquía católica ha gozado a partir de su vinculación con el poder desde 1532. No resulta exagerado remontarse tan atrás. Sintomáticamente, junto al Señor de los Milagros desfiló por Lima la imagen más antigua traída por los conquistadores en el siglo XVI: la Virgen de la Evangelización. Por su parte, al opinar críticamente sobre

<sup>15</sup> Estando este trabajo en prensa, Álvaro Vargas Llosa ha publicado un libro titulado *El diablo en campaña*, que confirma y da una versión más detallada de esta visita.

<sup>16</sup> Véase la lista completa en, *El Comercio* 27.5.90, p. 3.

estos mismos acontecimientos, Monseñor Dammert Bellido, obispo de Cajamarca, afirmó que: “hay algunos que viven lamentablemente en una época... de cruzada, de conquista, de lo que en España llamaron el ‘catolicismo nacional’ ” (*La República*, 28.5.90:3).

Si bien Vargas Llosa condenó explícitamente la campaña racista, lo cual lo enaltece, calló ante la cruzada antievangélica, incluso cuando inundaron la televisión y la radio *spots* sin pie de imprenta, con virgen, papa, cruces y rosarios, que proclamaban: “Perú país católico”. Contravino así uno de los pilares del liberalismo. Más aún, en el debate final con Fujimori, salió en defensa de la Iglesia Católica que

por primera vez, que yo recuerde en la historia, ha tenido que salir a defenderse de esas sectas [...] intolerantes que hacen de la campaña política una manera de promover unas convicciones de tipo religioso que trastornarían profundamente lo que es toda la tradición religiosa del Perú [y que] vienen montadas en el caballo del ingeniero Alberto Fujimori [...] No es posible que unas [creencias], y sobre todo minoritarias, quieran hacer de la política una manera de ganar espacio político y destronar a la que es la principal religión en toda la historia del Perú que comienza con la llegada de occidente a América. (*Página Libre*, 4.6.90:10.)

El camino de Damasco del escritor-candidato parecía haber concluido, pero como todos sus caminos, también conducía indefectiblemente a su versión estereotipada de occidente.

#### 4. “Modernización tradicionalista”

En conclusión, podríamos hablar para el caso peruano de algo que parece una contradicción en sí misma: una suerte de liberalismo señorial, que encontraría a sus antecedentes en lo que Trazegnies (1987), refiriéndose al Perú del siglo XIX, llama “modernización tradicionalista”. En ella

no hay una sustitución de lo antiguo por lo nuevo, de los principios aristocráticos por los burgueses, sino una ingestión de lo nuevo por lo antiguo: las nuevas generaciones burguesas que asumen el papel dominante resultan ingeridas y metabolizadas por la concepción aristocrática de la sociedad. (Trazegnies, 1987:109.)

Aún hoy, a pesar de su modernización, estas clases conservarían un núcleo sólido, que se resiste a evaporarse en el aire. Uno de los protones

de ese núcleo sería la persistencia de la brecha étnico-cultural entre criollos y andinos. Ello es posible en el Perú, entre otras causas, por la ausencia en su historia de reformas liberales como las que tuvieron lugar en otros países de América Latina en el siglo XIX, y de revoluciones nacionales como las que en el presente siglo transformaron países con poblaciones indígenas importantes, como México y Bolivia. A estas ausencias se suma el carácter dependiente del capitalismo que se desarrolla en el país, más vinculado al exterior mediante exportaciones o fuga de capitales, que al fortalecimiento de un mercado interno homogeneizador.

Japón sería un ejemplo de modernización tradicionalista. Pero allí los rasgos que persisten sirven para reforzar la unidad nacional y para aglutinar a los trabajadores alrededor de las élites empresariales que dirigen el proceso de modernización, pues comparten valores y tradiciones comunes que permiten la existencia de lealtades incondicionadas y hacen aparecer borrosos o "naturales" los procesos de subordinación y explotación. En el Perú, por lo contrario, la persistencia de un núcleo tradicionalista profundiza y refuerza la brecha étnico-cultural que separa a las clases dominantes, en su mayoría criollas, de los mestizos e indígenas, bloqueando la construcción de la nación. Porque la tradición que se conserva es un núcleo no sólo estamental, sino además colonial.

Esa brecha colonial hace que Vargas Llosa aparezca externo y lejano, y es también una de las razones por las cuales el escritor arrastra en su *debacle* a todas las empresas de sondeos de opinión.

En un programa de televisión (*Contrapunto*, 24.6.90) fueron entrevistados representantes de las principales empresas encuestadoras, ninguna de las cuales acertó con los resultados electorales. Entre sus muchas explicaciones, cabe referirse aquí a dos. Una, sus dificultades para cubrir bien el estrato más pobre, que abarca "pueblos jóvenes" y zonas rurales empobrecidas, y que es donde se originó el fenómeno Fujimori. Consideramos que las dificultades surgen no sólo por los abismos entre ricos y pobres, sino porque ese estrato es mayoritariamente de origen andino. Y esto se relaciona directamente con el segundo punto: el representante de Apoyo S.A., habló de "voto oculto" por Fujimori, y el de Datum de "respuestas evasivas". Según este último, presionados por la propaganda masiva; por los medios de comunicación más prestigiosos;<sup>17</sup> por los líderes

<sup>17</sup> En una entrevista concedida a *El País*, dos meses después de su derrota, Vargas Llosa se quejó de una media docena de periódicos que hicieron campaña en su contra e incluso lo insultaron. Pero no precisó que, salvo *Página Libre* y *La República*, el resto eran hojas de poco prestigio y difusión. Tampoco habló de las principales estaciones de televisión y radio, que se pronunciaron abrumadoramente a su favor.

de opinión más connotados; por la Iglesia Católica; por la avalancha de reportajes que descubrían aspectos dudosos en la conducta de Fujimori; por el Programa de Apoyo Social del Fredemo, que repartía alimentos y realizaba obras a cambio de votos (“parecía ingrato decir que uno no iba a votar por Mario Vargas Llosa”), los que pensaban votar por Fujimori temían decirlo, “pero no renunciaban a su voto”. No advirtió que esos son mecanismos típicos de defensa en situaciones dictatoriales, pero también coloniales; un ejemplo de lo que Scott (1986) denomina “las armas de los débiles”.

Quisiera terminar esta primera parte refiriéndome a un producto característico de la “modernidad tradicionalista”: el “pituco”. Si bien el término se asocia fundamentalmente con los criollos blancos de clases altas, esa identificación no es total. La evolución del sentido de la palabra, y sus matices, dirían mucho sobre las relaciones interétnicas y de clase en el país. No todos los blancos adinerados son pitucos. Si se vinculan sin arrogancia con el resto, se les puede llamar afablemente “colorados”; si tienen aire intelectual, “maestro” o “profesor”. Más recientemente tiende a expandirse el uso de pituco como sinónimo de “blanco”, con lo cual adquiere connotaciones más unilateralmente raciales; lo mismo sucede cuando a alguien que no es blanco y pretende ser pituco, se le moteja “pituqueso”. Pero en general, pituco se refiere más precisamente a los criollos que, además de ser adinerados, combinan en su conducta lo transnacional y lo aristocrático,<sup>18</sup> la admiración y la familiaridad con el Primer Mundo, mezclada con la vieja arrogancia y prepotencia frente a las clases populares, especialmente de origen andino. Hablan inglés y compran en Miami pero no dejan de “cholar”, muchas veces inconscientemente. Ser pituco es una de las formas de ser “huachafo”, que Mario Vargas Llosa pasó por alto en su excelente artículo “Un champancito, hermanito” (*El Comercio*, 28.8.83). Si el significado que atribuyó a esa palabra es aproximadamente correcto, entonces resulta comprensible la reticencia del electorado a votar por una candidatura que aparecía demasiado pituca, a

<sup>18</sup> En la campaña fredemista por el voto preferencial, estos tres elementos aparecieron en abundancia. Señalemos sólo un ejemplo de cada uno de ellos: a) componente aristocrático o “patricio”. El candidato, con rostro de prócer decimonónico, es de Arequipa. En el *spot*, el número que lo ubica en la lista del Fredemo es esculpido en un sillar: tradición, eternidad, blancura; b) componente “transnacional”. El candidato es un joven *yuppie* de apellido alemán. En el *spot* aparece haciendo *jogging* en pantaloneta y se dirige al público para informarle que él es “lo nuevo” en política, y c) componente clasista (riqueza). El candidato aparece manejando una niveladora, luego en una enorme fábrica. Anuncia que es empresario, cuenta que tuvo una infancia feliz y que construyó todo lo que vemos con su trabajo. Es un triunfador.

contracorriente del proceso democratizador que ha tenido lugar en el país en las últimas décadas y a estas alturas, además, no nacional.<sup>19</sup>

## SEGUNDA PARTE: ¡PIRUANOS, CARAJO!

Amontonados al filo del barranco, en un angosto terraplén, semidesnudos, tan excitados como los perros que saltan, menean los rabos y ladran, los urakusas miran a los expedicionarios, los señalan, cuchichean. Mezclado a los olores del río, la tierra y los árboles, hay ahora un olor a carne humana, a pieles tatuadas con achiote. Los urakusas se golpean los brazos, los pechos, rítmicamente y, de pronto, un hombre cruza la polvorienta barrera, ése era mi capitán, ése, y avanza macizo y enérgico hacia la ribera. Los demás lo siguen y Julio Reátegui que era el Gobernador de Santa María de Nieva, intérprete, que venía a hablar con él. Un soldado se adelanta, gruñe y acciona con desenvoltura, los urakusas se detienen. El hombre macizo asiente, describe con la mano un trazo lento, circular, indicando a los expedicionarios que se aproximen, éstos lo hacen y Julio Reátegui: ¿Jum de Urakusa? El hombre macizo abre los brazos, ¡Jum!, toma aire: ¡piruanos! El capitán y los soldados se miran, Julio Reátegui asiente, da otro paso hacia Jum, ambos quedan a un metro de distancia. Sin prisa, sus ojos tranquilamente posados en el urakusa, Julio Reátegui libera la linterna que cuelga de su cinturón, la sujeta con todo el puño, la eleva despacio, Jum extiende la mano para recibirla, Reátegui golpea: gritos, carreras, polvo que lo cubre todo, la estentórea voz del capitán. Entre los aullidos y los nubarrones, cuerpos verdes y ocre circulan, caen, se levantan y como un pájaro plateado, la linterna golpea una vez, dos, tres. Luego el aire despeja la playa, desvanece la humareda, se lleva los gritos. Los soldados están desplegados en círculo, sus fusiles apuntan a un ciempiés de urakusas adheridos, aferrados, trenzados unos a otros. Una chiquilla solloza abrazada a las piernas de Jum y éste se tapa la cara, por entre sus dedos sus ojos espían a los soldados, a Reátegui, al capitán, y la herida de su frente ha comenzado a sangrar. El capitán Quiroga hace danzar su revólver en un dedo gobernador, ¿había oído lo que les gritó? ¿Piruanos querría decir peruanos, no? Y Julio Reátegui se imaginaba donde oyó esa palabreja este sujeto, capitán... (pp. 138-139).

Una de las historias que cuenta *La casa verde* es la de los aguarunas de Urakusa. Con el ligero impulso de un par de maestros, pronto acusa-

<sup>19</sup> También aquí podemos recurrir al lenguaje coloquial, pues conforme los pitucos van apareciendo más externos y extranjeros, el término va siendo remplazado por *mister* y, en sectores más cercanos a la delincuencia, por *charlie*, que era la forma despectiva y colérica con que los negros se referían a los blancos en Estados Unidos, al menos hasta la década de 1970 en que pasó a ser utilizada para referirse a los vietcong.

dos de comunistas, ellos organizan una cooperativa para vender directamente el caucho y otros productos, escapando de las garras de los intermediarios. La respuesta de los mercantilistas locales no se hace esperar. Una expedición punitiva se organiza y ataca a traición a los aguarunas. Jum, el cacique, es hecho prisionero y llevado a Santa María de Nieva. En la plaza del pueblo permanece todo el día colgado de unas capironas como escarmiento para los nativos, lo azotan y finalmente le queman las axilas con huevo caliente. Colgado como un Cristo, Jum sigue repitiendo terca, incansablemente, dos palabras: “¡piruanos!, ¡carajos!”. Las seguirá repitiendo hasta el final de la novela —porque Jum sobrevive— cada vez que regresa al puesto policial o a la guarnición militar, a reclamar el caucho, las pieles, la hija y los *silabarios* que le habían quitado: en otras palabras, a reclamar, de manera incipiente, pero no infantil ni adolescente, derechos ciudadanos. ¡Piruanos! Esa palabra, que para él aparecía casi como una fórmula mágica destinada a provocar el reconocimiento y la solidaridad de sus interlocutores, sólo produce el asombro y la burla de los “civilizados”, que la toman como exotismo de un pagano peculiar.

\* \* \*

#### FUJIMORI: ETNICIDAD, MODERNIDAD Y CIUDADANÍA

A la cabeza de una agrupación minúscula, con un plan de gobierno improvisado, elaborado por un equipo de asesores reclutados después de su sorpresivo segundo lugar en la primera vuelta, Fujimori fue indudablemente creación de sus electores. ¿Quiénes eran? ¿Por qué lo eligieron?

Especialmente en las últimas décadas, el capitalismo dependiente avanzó en el país profundizando y redefiniendo las diferencias entre ricos y pobres, entre Lima y las provincias, entre la costa y la sierra, y entre los criollos por un lado, y los cholos e indios por otro. El candidato de Cambio 90 se ubicó en el nudo de esas importantes contradicciones y acabó recogiendo el apoyo de aquellos situados en las cercanías del polo: pobres-provincias-campo-Andes-cholos e indios. Si sumamos la masiva presencia de los evangélicos, tenemos entre los votantes por Cambio 90 a todos los excluidos (no necesariamente marginales) por los diferentes mercantilismos.

## 1. El factor étnico

La votación por Fujimori puede, pues, decirnos mucho sobre el perfil de los sectores populares en el Perú actual. Si bien las razones que explican su triunfo son múltiples, queremos referirnos aquí al factor étnico-cultural. Basta ver la distribución del voto por Cambio 90 para entender por qué. Fernando Rospigliosi (1990) ha elaborado un cuadro donde aparece la votación desagregada de acuerdo con el *Mapa de la pobreza* publicado por el Banco Central de Reserva, que ubica en el estrato A a los departamentos más pobres y en el D a los menos pobres. Es muy claro que la ventaja de Fujimori crece conforme avanzamos hacia los departamentos del estrato A, donde obtiene 59.8% vs. 21.1% de Vargas Llosa.

Para introducir la variable étnica hemos añadido una quinta agrupación: los departamentos de lo que anteriormente se denominaba con desprecio racista la "mancha india" y hoy, con neutralidad geométrica, "trapecio andino". Se trata de Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Cuzco y Puno, que concentran el mayor porcentaje de población quechua y aymara del país y se encuentran, excepto Cuzco, entre los más golpeados por la violencia terrorista. En esos departamentos, la diferencia entre Fujimori y Vargas Llosa se hace todavía más extrema: 67% vs. 14% y los votos nulos y blancos sumaron 19%. Si se tiene en cuenta que las elecciones municipales de noviembre de 1989 tuvieron que ser anuladas en Ayacucho porque más de los dos tercios de los votos emitidos eran nulos o blancos, y que en la primera vuelta del 8 de abril esos votos fluctuaron en el trapecio andino entre el 22.5% y el 41.3%, podemos calibrar el entusiasmo con que la opción Fujimori despertó en esos sectores.<sup>20</sup>

La presencia del factor étnico es una constante muchas veces descuidada en nuestra historia y nuestra vida política. Durante la colonia y hasta la primera mitad del presente siglo, las poblaciones andinas y amazónicas aparecen subordinadas y excluidas políticamente, por españoles primero y por criollos y mistis después; además, su propia identidad étnica resulta cada vez más fragmentada. En efecto, durante la conquista fue decapitada la élite imperial, pero subsistieron las etnias intermedias (curacazgos, reinos, señoríos) que habían conformado el Tawantinsuyu y, con

<sup>20</sup> Creemos que entre los distritos más pobres de la Lima metropolitana, Fujimori obtuvo mayor votación en aquellos donde se concentran los migrantes andinos, y menor en donde predominan las poblaciones criollo-populares. Hasta el momento (diciembre de 1990) el Jurado Nacional de Elecciones no proporciona datos desagregados a nivel distrital, por lo cual no podemos verificar esta apreciación con cifras.

ellas, una capa de cuaracas y principales que en el siglo XVIII desarrollaron lo que Rowe (1955) llamó el "movimiento nacional inca". Sin embargo, a lo largo de los siglos también esas etnias y sus capas dirigentes resultaron erosionadas, especialmente en el periodo que va desde la derrota de Túpac Amaru hasta la gran expansión latifundista de fines del siglo XIX y principios del XX. Para entonces, como último baluarte de esa identidad "andina" quedaba sólo la asediada comunidad indígena.

Esa dramática atomización produjo dos resultados muy importantes. Por un lado, "indio" se fue convirtiendo en sinónimo de "campesino pobre" y casi siempre de "siervo" (véase Spalding, 1974; López, 1979). Esto explica por qué en el Perú nadie o muy pocos quieren ser identificados como "indios". Los siervos en rebeldía o los migrantes a las grandes ciudades buscan por lo contrario deshacerse de esa etiqueta que los coloca en inferioridad de condiciones. Y esto se relaciona con el segundo resultado. La conversión de una sociedad compleja en una mera capa social rural hace que cuando sus miembros dejan de ser siervos/campesinos pobres, no encuentran dentro de su propia cultura referencias para asumir sus nuevos papeles. Un campesino, digamos chino (Han) o irlandés, que migra a la ciudad, comparte al menos parcialmente lengua y cultura con los chinos o los irlandeses urbanos. En nuestro país es el vacío; o en todo caso un abismo ensanchado por el racismo y la distancia lingüística y cultural todavía existente —hablamos de la primera mitad del siglo— entre el mundo quechua, aymara o amazónico y el criollo-mestizo.

En un primer momento fue la vergüenza, el abandono de vestimenta y de lengua para pasar al menos por mestizo. Por un momento se creyó que el resultado final de un tal proceso sería la "aculturación", concepto antropológico complejo y muy matizado, en cuyo fondo, sin embargo, subyace siempre la idea de asimilación cultural e "integración nacional". Para los antropólogos estadounidenses, la aculturación era el tránsito de la cultura *folk* a la cultura urbana, de lo indígena-local a lo occidental-universal. Para los antropólogos mexicanos que trabajaban para el Estado, se trataba de la asimilación de los indígenas dentro de la cultura nacional-mestiza, considerada superior. En ambos casos, en ese tránsito "los pueblos subordinados" (Aguirre Beltrán, 1958:105) perdían sus características iniciales para asumir las del polo ideal: occidental-moderno o nacional-mestizo.

Pero lo que se produjo en el Perú fue, por lo contrario, un proceso más complejo, donde si bien se pierden muchos rasgos previos, la resultante es lo que diferentes autores han denominado "proceso de cholificación" (véase por ejemplo, Quijano, 1964; Franco, 1985) o, más precisa-

mente, la afirmación de nuevas identidades, ya no indias pero tampoco criollas o mistis, en las que se entrelazan elementos étnicos, regionales, clasistas y ciudadanos.<sup>21</sup> Al menos en cierta medida, y en sus picos más altos, estos procesos se contraponen a la aculturación y permiten pensar en su opuesto: una articulación nacional que respete la pluralidad étnico-cultural y lingüística; o modernidades alternativas, no necesariamente equivalentes al padrón noratlántico dominante. Sintonizando una frecuencia similar, Arguedas habló de un Perú de “todas las sangres”, “donde cualquier hombre no engrilletado y embrutecido por el egoísmo pueda vivir, feliz, todas las patrias” (1983: 236).

Ésta, que puede entenderse como una espectacular recuperación, tiene que ver a mi entender con lo que en otro trabajo (Degregori, 1986) he denominado el tránsito del mito de Inkarrí al “mito del progreso”. Durante el periodo de fragmentación y repliegue se fueron configurando mecanismos de resistencia ideológica, el principal de los cuales está sintetizado en las múltiples versiones del mito de Inkarrí: la esperanza en el regreso a los tiempos idealizados del Inka, expresión de una identidad no sólo fragmentaria y replegada sobre sí misma (excluyente), sino orientada hacia el pasado. Sin embargo, a partir de principios de siglo y con más fuerza desde la década de 1950, el avance del mercado, el Estado y los medios de comunicación van transformando las condiciones objetivas de existencia de esas poblaciones, y también su visión del mundo. El “mito del progreso”, difundido inconsecuentemente por las élites criollas ya desde el siglo XIX, comienza a ser recogido y reelaborado por esas poblaciones que dejan de mirar hacia el pasado y se lanzan con una vitalidad insospechada a la conquista del futuro y del progreso. El proceso de fragmentación comienza a revertirse a través de la conformación de redes sociales que trascienden los límites de las comunidades. Parentesco y paisanaje, por un lado; federaciones, asociaciones, sindicatos, por otro. Ese tejido se va anudando y fortaleciendo en una larga marcha que tiene como hitos principales los movimientos sociales por tierra, educación, trabajo, vivienda, derechos ciudadanos.

En las condiciones del país, la lucha por necesidades materiales se entrelaza y resulta al mismo tiempo lucha por derechos ciudadanos. Ésta

<sup>21</sup> El concepto “cholificación” pone todavía demasiado énfasis en la homogeneización de las poblaciones andinas que, si bien avanza, no llega a anular las especificidades étnico-regionales o locales, que en parte persisten a través de clubes provincianos, fiestas, celebraciones religiosas, redes de parentesco y de gestión económica (véase, por ejemplo, Golte y Adams, 1986).

resulta uno de los hilos conductores para entender el proceso de las poblaciones andinas en el Perú contemporáneo. Jum, nuevamente, podría ser un ejemplo. Los siervos quieren ser ciudadanos, lo cual no implica que renuncien necesariamente a su identidad étnica. Por lo contrario,

se trata de reivindicar la pertenencia étnica desde una ciudadanía política conquistada, que iguala a los integrantes de una sociedad y no a la inversa. Es decir, sólo desde esa igualdad política conquistada el hombre puede reivindicar su condición de diferente (no de desigual). (Adrianzén, 1990.)

Eso es a nuestro entender lo que comienza a suceder en el país en las últimas décadas y transforma en buena medida las relaciones interétnicas. Pero los avances no son lineales y, en medio de la crisis y la violencia de los años ochenta, las cabeceras de playa conquistadas en las décadas previas se vuelven cada vez más precarias. Así, en 1987 una oleada de pánico asoló Ayacucho. Era el regreso de los "pishtacos", personajes míticos que volvían a asesinar a los pobladores para sacarles la grasa que sería vendida al extranjero: para pagar la deuda externa según algunas versiones, o para hacer funcionar los transbordadores espaciales, según otras (véase Ansión, 1989). Hacia fines de 1988, poco después del "paquetazo" de septiembre de ese año que dio inicio a la hiperinflación, una variante de ese mito estremeció Lima: los "sacajos", médicos que raptaban niños para extraerles los ojos y venderlos en el extranjero para trasplantes (véase Portocarrero, 1990). Tanto pishtacos como sacajos eran blancos, de aspecto extranjero. En Ayacucho, en pleno pánico, el no hablar quechua le costó la vida a un comerciante mestizo foráneo (véase Degregori, 1989b). Era el repliegue totalmente defensivo sobre lo étnico entendido como identidad fragmentaria y excluyente, el desgarramiento de los tejidos nacionales y clasistas.<sup>22</sup>

Mientras esto sucedía, en medio de la crisis general, el país revivió durante la década pasada un debate sobre las relaciones de las poblaciones andinas contemporáneas con occidente y la modernidad. Una co-

<sup>22</sup> Adrianzén (1990) nota que en la última década en Ecuador y Bolivia reaparece también la etnicidad como identidad fragmentaria y excluyente, no sustentada en una ciudadanía previamente conquistada, precisamente cuando la modernidad y la modernización se frustran o se truncan y cuando el discurso populista se agota en esos países. Pero allí no se trata de oleadas de pánico sino más bien de lo que podríamos llamar un repliegue político tras líneas étnicas, cuyas perspectivas son en todo caso ambiguas, pues puede dar lugar a nuevas formas de hacer política y de construir una nación, pero podría bloquear también la consolidación de formas de modernidad y de derecho universalistas, democráticas.

riente, que tuvo importante acogida en la izquierda, afirmaba que: "El Perú de fines de los años ochenta vive en medio de un nuevo enfrentamiento entre el mundo andino y occidente que, en este caso, equivale a modernidad, capitalismo, progreso" (Flores Galindo, 1987). Hoy, epígonos de esa corriente tienden a explorar la etnicidad popular como un discurso reprimido que subyace en nivel principalmente inconsciente y que, en las circunstancias dramáticas que vive el país, despliega su presencia negada en forma de pesadillas o fantasmas coloniales (Manrique, 1990). Los episodios de pishtacos y sacaojos resultan ejemplos privilegiados para esta línea de análisis. Sin embargo, si bien revelan los efectos corrosivos de la crisis, éstos siguen siendo episodios esporádicos que se producen en coyunturas de crisis extremas, e incluso entonces, sólo cuando una constelación de circunstancias adversas cuaja en oleadas de pánico.<sup>23</sup>

Los resultados de las elecciones indicarían, por contraste, que a pesar de la crisis y la violencia, en el nivel consciente y la vida cotidiana, en el caso peruano el reclamo por la ciudadanía y la expresión de la etnicidad como diferencia, siguen siendo las tendencias principales. Y en ese reclamo terco por la ciudadanía, la dimensión étnica aparece como otro tipo de resistencia. No la resistencia entendida como cerrazón de las poblaciones andinas sobre sí mismas y como rechazo a occidente y la modernidad, sino como:

*a) Apropiación de los instrumentos de dominación del adversario, o su universalización.* Si antes fue la lucha por la generalización del castellano, la lectura y la escritura para evitar "cojudeadas en regla" como la que creen hacerle los policías a Jum cuando va a reclamar su silabario (*La casa verde*, p. 205), en la reciente coyuntura electoral la lucha fue por los derechos ciudadanos, por la condición misma de peruanos.

*b) Rechazo, sí pero a los criollos aominantes* que aparecen más bien —al menos en su versión fredemista, variante Libertad 1990— como uno de los principales obstáculos que bloquearon largamente su acceso a la educación, la ciudadanía, etc., es decir, a lo mejor de occidente y de la modernidad.

No es que las elecciones basten por sí solas para comprobar estas hipótesis, pero introducen elementos importantes en el debate. Para ilustrarlo, regresemos al momento en que se inició el avance arrollador de Fujimori. Fue cuando el candidato del APRA desplazó del segundo lugar

<sup>23</sup> Pánicos anteriores se produjeron a principios de la década de 1970 en Ancash, en relación con los trastornos producidos por la reforma agraria; y hacia mediados de los años cincuenta, en Lima, en relación con la masificación de la migración andina a la capital. Debo estas referencias a Jaime Urrutia.

en las encuestas a Alfonso Barrantes, de la Izquierda Socialista. Para los sectores no apristas ni fredemistas, hasta entonces apáticos o resignados, tener que elegir entre Mario Vargas Llosa y el APRA parece haber resultado insoportable. Se lanzaron entonces en busca de una alternativa. Desgastadas las izquierdas, la búsqueda se concentró en los candidatos chicos. Entre ellos había varios fragmentos de arqueología política y dos debutantes: el ingeniero Fujimori y el profeta Ezequiel Ataucusi Gamonal, patriarca de la Iglesia Israelita del Nuevo Pacto Universal, que se postulaba a la cabeza del Frente Popular Agrario del Perú (Frepap).

Si el sentir mayoritario de las poblaciones andinas hubiera tendido predominantemente a la exclusión, o al rechazo frontal a occidente y a la modernidad, como sucede por ejemplo con el fundamentalismo islámico, existían diferentes maneras de expresarlo: Sendero Luminoso, la abstención o el Frepap, conformado exclusivamente por migrantes andinos y por campesinos, que se visten a la manera de los hebreos del Antiguo Testamento y creen que el paraíso está en la selva central, donde promueven el establecimiento de comunas (Granados, 1988). Sin embargo, el Frepap obtuvo sólo el 0.89% de votos. Si, por lo contrario, hubieran sido aculturados o ansiosos de aculturación, hubieran votado sin duda por Vargas Llosa y sus listas parlamentarias.

La mayoría de origen andino se inclinó, sin embargo, por otra persona, también vinculada al agro: un ingeniero agrónomo, que desarrolló su campaña electoral en un tractor (Fujimóvil) y tuvo como *slogan*: "honradez, tecnología y trabajo". Fujimori era, además, migrante. Según Carlos Franco (1990), la migración es la experiencia más importante en la vida de la mayoría de los peruanos adultos. Para muchos de los migrantes no se trató de un simple traslado del campo a la ciudad, sino de una suerte de inmigración a otro país por construir, al "Perú promesa y posibilidad" que hasta hace pocas décadas era para ellos un "mundo ancho y ajeno", como reza el título de la novela de Ciro Alegría. Allí llegan, desde la comunidad de Rumi, desde Urakusa, desde Cahuachi (Nasca) o desde Kawachi (Japón). Por eso, quien quiso descalificar a Fujimori porque su madre no hablaba castellano, no advirtió que la mayoría de madres de los peruanos adultos no hablan castellano o lo hablan bastante mal, pues esta lengua se difunde masivamente en el país desde hace apenas 40 años.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Como a través del túnel del tiempo, en las declaraciones del entonces senador Chirinos resonaban los ecos del viejo Riva Agüero quien en su tesis universitaria afirmaba que nuestra lite-

## 2. Las varias modernidades

El mensaje de Mario Vargas Llosa, y más aún el de algunos de sus gonfaloneros, ofrecía, como se ve, una visión diametralmente opuesta a lo que ha sido la evolución de la mayoría de la población peruana en el último medio siglo. En la gran entrevista de *Expreso* le preguntan:

Cómo lograr una modernidad nuestra, peruana, cómo aprovechar el potencial de las comunidades campesinas, por ejemplo...

Y el candidato contesta con sinceridad:

Bueno, allí has tocado un tema sobre el que no tengo una respuesta, sólo una angustia. Creo que en un país como el Perú, nosotros tenemos la obligación moral de hacer todo lo posible para congeniar el desarrollo, la modernización de nuestro país, con la preservación de las culturas más débiles, que son culturas primitivas, algunas de ellas muy arcaicas... En términos éticos, nosotros no podemos aceptar que culturas como la quechua, la áyмара o las pequeñas culturas amazónicas, que son culturas que vienen resistiendo la agresión de culturas más modernas de una manera tan heroica, desaparezcan... los antropólogos... tienen que diseñar unos modelos, unas formas que permitan por lo menos en lo esencial, preservar esas culturas (*Expreso*, p. 12).

La creciente articulación social y cultural entre sectores populares urbanos y rurales se ratificó en las recientes elecciones: en apenas dos semanas el aluvión fujimorista cubrió hasta el último rincón del país. Sin embargo, Mario Vargas Llosa, además de no distinguir entre las poblaciones quechuas y aymaras y las "pequeñas culturas amazónicas", cuya problemática es otra, no establecía ninguna conexión entre migrantes andinos en las ciudades y campesinos quechuas y aymaras. Los primeros son para él los informales, "que también pueden ser empresarios"; los segundos son "culturas débiles, primitivas, arcaicas".<sup>25</sup> A los primeros les ofrece el mercado; a los segundos "protección". A ninguno le ofrece ciudadanía. Pero Jum, hace ya décadas, no pedía ni necesi-

---

ratura comenzaba con la conquista, es decir, con la llegada del castellano. Esas concepciones fueron criticadas ya por los grandes nombres de la Generación de la Reforma. Para Mariátegui (1970b: 121) ese tradicionalismo empequeñecía a la nación, reduciéndola a la población criolla o mestiza. Luis Alberto Sánchez llamó "pericholismo" a actitudes similares.

<sup>25</sup> El enfatizar la desarticulación entre ciudad y campo, entre migrantes y campesinos andinos, sobredimensionando el aislamiento y el primitivismo de estos últimos, tiene antecedentes en el pensamiento de Vargas Llosa, especialmente en su *Informe sobre Uchuraccay*.

taba protección sino que le reconocieran sus derechos.<sup>26</sup>

Una encuesta de Portocarrero y Oliart (1989:131-132) en colegios secundarios estatales y particulares de Lima y provincias, muestra cómo han variado las imágenes del indio en el imaginario colectivo y cómo esta idea vargasllosiana del indio como persona débil y necesitada de protección, se encuentra en franco retroceso. En efecto, apenas un 2.9% de los entrevistados responde que “el indio es hipócrita y ocioso y muy difícilmente puede ser redimido”. Pero sólo un 32.3% considera que “el indio es un ser indefenso e ignorante al que hay que proteger”,<sup>27</sup> mientras que un 64.7% responde que “el indio es trabajador y puede valerse por sí mismo”, en lo que parece un reconocimiento final a la terquedad de Jum y millones como él.

En el debate final con Fujimori, los dos registros entre los que fluctúa Mario Vargas Llosa se exacerbaban hasta la esquizofrenia. Los informales son “esos peruanos humildes, de los estratos más pobres de la población, que han construido un capitalismo popular” (*Página Libre*, 4.6.90:10). Pero de la cultura andina se rescata básicamente el folclor, lo turístico:

Tenemos un país antiguo, como decía Arguedas, con una cultura milenaria, con expresiones maravillosas de esa cultura que se desaprovechan, que podríamos mostrar al mundo, que podríamos promover, fomentar nuestra música, nuestro baile, nuestro riquísimo folclore, nuestro acervo arqueológico, monumental. (*ibid.*:9.)

Cierto que en seguida amplía sus miras y añade que hay que promover “la cultura quechua, aymara”, acusa a Fujimori de “agitar una división racial, étnica en el país”, y afirma que deberíamos sentirnos orgullosos de ser “una especie de encrucijada de todas las culturas”: “un Perú que es tanto de los blancos como de los negros, como de los cholos, como de los chinos, como de todos aquellos que hayan nacido aquí” (*ibid.*:10). Pero el tono que predomina es el del elogio de la madrastra europea y el rechazo de nacionalismos económicos (*ibid.*:12) o educativos (*ibid.*:p. 8).

<sup>26</sup> Y en 1927 Valcárcel reaccionaba contra posiciones similares de manera brutal:

Siempre el gesto del señor para el esclavo, siempre el aire protector en el semblante de quien domina cinco siglos. Nunca el gesto severo de justicia... en femeniles espasmos de compasión y piedad para el pobrecito indio oprimido transcurre la vida y pasan las generaciones... (Valcárcel, 1972:123-124).

<sup>27</sup> A pesar de que se trata de una total coincidencia, no deja de ser curioso que el porcentaje coincida casi exactamente con la votación obtenida por Vargas Llosa en la segunda vuelta: 33.5 por ciento.

Por cierto que un debate de cierre de campaña no es lugar para exigir coherencia teórica, pero hay que recordar el carácter altamente ideologizado de la campaña fredemista y la insistencia de Vargas Llosa en la solidez de su plan de gobierno, de su equipo y su mensaje en comparación con los de su adversario. Ciertos matices de su discurso de ese día se deben también a que el debate final era el momento en que Mario Vargas Llosa se jugaba el todo por el todo. Había venido remontando en las encuestas hasta casi empatar a su adversario. Era el momento de las concesiones. Por eso, tal vez, su defensa cerrada de la Iglesia Católica (véase Primera Parte), su alusión *por primera vez en la campaña* al pluralismo cultural e incluso su mención a Arguedas, cuyo nacionalismo e indigenismo lo ubican en las antípodas de Vargas Llosa y de quien éste ha tomado explícitamente distancias.<sup>28</sup> Días después, en su mensaje final al país la noche de cierre de campaña (8.6.90), haría la concesión final, mencionando por primera y única vez la posibilidad de un acuerdo nacional.

Las alusiones a Arguedas y el pluralismo étnico-cultural, muestran también que Mario Vargas Llosa había sentido la pegada de la contracampaña de Fujimori cuando éste, amoscado por el racismo que afloraba por diversos flancos del Fredemo, verbalizó lo que hasta ese momento era un teatro de sombras, y planteó el enfrentamiento entre “blanquitos” por un lado y “chinitos y cholitos” por otro, para escándalo de los fredemistas.

Pero en Arguedas puede estar una de las claves para entender el callejón sin salida en que desembocó la candidatura de Vargas Llosa. Porque Arguedas no sólo decía que teníamos un país antiguo. Así por ejemplo, en el discurso de agradecimiento por el premio ‘Inca Garcilaso de la Vega’, sintomáticamente titulado “No soy un aculturado” (1968), se define como un “individuo quechua moderno”, sujeto que en el esquema de Vargas Llosa resulta un imposible, la cuadratura del círculo, pero que tal vez hubiera sido del agrado, cambiando quechua por aguaruna, de Jum de Urakusa.

No trataremos de dilucidar aquí las vicisitudes de la identidad quechua, si aquellos que votaron por Fujimori se podían definir como quechuas o aymaras, o si en esa especie de magma confuso que es hoy lo étnico en el Perú vienen forjándose individuos “que orgullosamente, como un demonio feliz, hablan en cristiano y en indio, en español y en quechua” (Arguedas, *ibid.*:10). Basta constatar que Vargas Llosa-candidato transitó a años luz de distancia de los caminos de las mayorías, más cercanos a pesar de todo del ideal arguediano, tanto en su expresión positiva

<sup>28</sup> Véase, por ejemplo, su artículo *Arguedas, la utopía arcaica* (1986).

—individuo quechua moderno— como en su definición por negación: no soy un aculturado.

A nivel de plan de gobierno Vargas Llosa aparecía, pues, renovador y coherente, lo cual no significa necesariamente acertado. Pero en nivel de imagen, entendiendo imagen no sólo como envoltura comercial sino como parte del “imaginario”; en nivel de imaginario, que puede resultar mucho más decisivo, Vargas Llosa aparecía con la peor combinación: tradicionalista-extranjero; mientras Fujimori acertaba con la combinación ganadora: moderno-nacional. Por una alquimia perversa, el espíritu económico renovador de Vargas Llosa y Libertad quedó encarnado en la blanca figura de un patricio oligárquico; mientras que por las vicisitudes de la historia del Perú y quién sabe en qué medida por lo que Basadre hubiera llamado “el azar en la historia”, Fujimori pasó a encarnar al “cholo emergente” en su variante “chino de la esquina”. Porque si algo demostraron los resultados electorales fue que niseis y tusanés, al margen de cómo ellos se autoperciban dentro de la estratificación étnica del país, se encuentran más cerca del imaginario popular, diría que tanto andino como costeño, que los criollos en su versión pituca.<sup>29</sup>

Si hacia el final de la campaña Vargas Llosa comienza a aparecer arrinconado es, entre otras causas, porque comete el error monumental de plantear la contradicción entre modernos vs. arcaicos, allí donde lo que existen son varios caminos a la modernidad, y por plantearlo estando ubicado en uno de los caminos cuyo prestigio decrece conforme nos alejamos del entorno de la nueva burguesía criolla pituca.

Así por ejemplo, algo que puede haber contribuido a ubicar a Vargas Llosa en el rincón tradicionalista es, sorprendentemente, su profesión. El Fredemo jugó mucho la imagen del escritor moderno y triunfador de fama mundial. Pero tal vez así como para Vargas Llosa un individuo quechua moderno resulte tan imposible como un unicornio, así para las poblaciones de origen andino un “escritor moderno” sea un imposible, si se asocia modernidad principalmente con tractores, fertilizantes, camiones, computadoras, satélites e *ingenieros*; y si se asocia escritor, como ha estado asociado largo tiempo en nuestra historia, con los *literati* de Weber, los que manejaban los secretos de la palabra escrita, parte de un sistema de dominación señorial, estamental y patrimo-

<sup>29</sup> Entre otras cosas por su origen humilde, *coolies* o enganchados; luego por su residencia en barrios populares urbanos, su espíritu trabajador y su condición racial de no blancos que los hacía y todavía los hace objeto de discriminación.

nialista, que los ha oprimido y humillado durante muchos siglos.<sup>30</sup>

Por otro lado, la forma cómo Vargas Llosa planteaba el enfrentamiento entre modernos y arcaicos correspondía a una suerte de evolucionismo unilineal, que ubicaba implícitamente al candidato en un estadio superior (moderno) y a quienes por diferentes razones se oponían a votar por él, en otro inferior (primitivo). De esta forma, sin querer queriendo, Vargas Llosa introdujo el tema de la *superioridad* en un escenario en el que millones de peruanos venían pugnando desde hacía décadas por su *reconocimiento como iguales*. También aquí, los rezagos oligárquicos acabaron tiñendo la propuesta vargasllosiana. Los viejos estamentos que estratificaban al Perú en criollos, “misticos” e indios, reaparecían de alguna manera transformados en la división modernos/primitivos.

Como respuesta directa a la arrogancia evolucionista de Vargas Llosa, Fujimori enarbó un *slogan* sumamente audaz: “un presidente como tú”. Que dicho lema en labios de un *nisei* haya sido tomado como algo natural e incluso recibido favorablemente, muestra cuánto ha cambiado el Perú y la autopercepción de los peruanos. Por lo demás, el *slogan* era en cierta medida continuación de otros igualmente exitosos: “un presidente de todos los peruanos” levantado por Alan García en 1985; o la constante referencia de Barrantes, rayana en la mojigatería, a su origen provinciano y a su condición de “humilde militante de base”. Gustavo Gorriti (1990:34) recuerda por su parte cómo en la campaña de 1980 era la propaganda de Belaúnde, la que “hablaba de lampas, de trabajo simple pero sano, de paisajes agrestes memoriosamente presentados y visitados por el arquitecto”, mientras que la del APRA “presentaba la figura de jóvenes más o menos rubios, con un inquietante brillo fanático en la mirada... que marchaban hacia un futuro implícitamente feroz”. Triunfó Belaúnde.

En la propuesta de Vargas Llosa, más aún, escalar al estadio superior implicaba llegar a ser como “los países europeos, que son los países libres, como en el que quiero convertir al Perú” (*Página Libre*, p. 5). Aparte del paternalismo que la frase exuda, subyace en ella la idea de dejar de ser lo que se es como requisito para ascender al estadio superior. La propues-

<sup>30</sup> Ángel Rama, por ejemplo, caracteriza a las ciudades hispanoamericanas como “ciudades letradas”, es decir como

un conjunto de religiosos, administradores, profesionales, escritores y demás servidores intelectuales que manejan la escritura [y que] tuvo en América Latina desde los orígenes una dimensión desmesurada dentro de la totalidad ciudadana, la que subrepticamente ha seguido conservando a través de la posterior laicización modernizadora (citado en Adrianzén, 1987:22).

ta "Perú país europeo" llega cuando tal vez por primera vez en nuestra historia se hace realidad en alguna medida lo que Basadre quería ver a lo largo de la república: el Perú como identidad de multitudes. Él habla de:

Las multitudes [que] soñaron, se agitaron, se sacrificaron, gozaron y murieron por el [Perú] tiñendo para siempre con su aliento las fechas decisivas del 28 de julio de 1821, del 2 de mayo de 1866, y de febrero de 1879 a octubre de 1883; y en las grandes rebeliones populares de 1854, de 1865 y de 1895 que conmovieron de un extremo a otro al país; no hubo tan sólo el afán de cambiar un gobierno por otro gobierno sino la esperanza inmensa en una profunda transformación nacional. (1929:246.)

En esos episodios se trata, sin embargo, de multitudes fundamentalmente criollas y mestizas urbanas. Entre las décadas de 1950 y 1980 son la abrumadora mayoría de habitantes los que sueñan, se agitan y conmueven el país albergando la esperanza de una profunda transformación. En ese proceso adquieren una o muchas ideas de lo que es el Perú y se sienten tal vez por primera vez peruanos. Identifican, además, el Imperio Incaico, devaluado en la visión de Vargas Llosa por totalitario, como la etapa más feliz de la historia del Perú. En la mencionada encuesta de Portocarrero y Oliart, un 84.1% de jóvenes señala al incario como la etapa más feliz de nuestra historia. Sólo un 2.8% al virreinato y un 13.2% a la república (1989:138). Los resultados muestran que la tradición es "viva y móvil", pues hace medio siglo otros hubieran sido los resultados de una semejante encuesta. Muestran, además, lo devaluado que está el componente virreinal/colonial de nuestra tradición, asociado con lo criollo, y lo prestigiado que se encuentra el componente andino,<sup>31</sup> identificado por Vargas Llosa con lo primitivo y en buena medida con lo totalitario.

En efecto, en su afán de enfatizar el valor de la libertad entendida como "círculo de inmunidad", Vargas Llosa plantea como contradicción fundamental la oposición entre esa libertad y una tradición muy antigua de totalitarismo. En el Perú contemporáneo, las tendencias totalitarias estarían

<sup>31</sup> Caben dos precisiones. Por un lado, si se ve el contexto global de la encuesta, la revaloración de la época incaica no se inscribe dentro de un sentimiento pasadista sino uno bastante orientado hacia el futuro. Por otro, la imagen del virreinato no está asociada, sin embargo, a ninguna "leyenda negra", sino a una evaluación bastante matizada y ponderada: para un 37%, la época colonial "representa el inicio del mestizaje y de la creación de la nacionalidad peruana"; para un 42.8%, dicha época "introduce una jerarquización social y cultural que obstaculizaría el nacimiento y el desarrollo de la nacionalidad peruana"; para el 20.2%, las dos respuestas anteriores tienen aspectos verdaderos (*ibid.*:139).

representadas por el aprismo, el velasquismo y el marxismo. Para encontrar las raíces de esa propensión totalitaria, Vargas Llosa retrocede hasta el Imperio Incaico, civilización “despersonalizadora, destructora del libre albedrío y de la vida privada”, cuya “perfección social fue la de la colmena o el hormiguero” (Vargas Llosa, 1986:28). Sin ánimo de idealizar en absoluto el incario, no vale la pena siquiera discutir las opiniones deplorablemente maniqueas y ahistóricas de Vargas Llosa sobre dicho periodo. Lo interesante aquí es constatar que su propuesta política no surge de la tradición para renovarla, sino que constituye una combinación perdedora. Por un lado, niega o subvalora los aspectos (andinos) de esa tradición, que una mayoría de la población viene reelaborando; por otro, exhibe como congelados en el tiempo otros aspectos (oligárquicos), que cada vez se dejan más de lado.

Un anuncio de este punto ciego en la visión del Perú que hoy exhibe Vargas Llosa se encuentra en su prólogo a *El otro sendero*, donde saluda a los informales como puntales en la lucha por la libertad económica contra el mercantilismo y el estatismo, pero *no dice una sola palabra en que los reconozca como portadores de cultura y constructores de nación*. Antes totalitarios, hoy débiles y necesitados de protección. El nuevo Perú que surge y revalora las tradiciones andinas, que adquiere confianza en sí mismo y en la posibilidad de encontrar un camino propio a la modernidad, no podía identificarse con el candidato portador de ese mensaje. Porque a pesar de que en la década de 1980 se profundizan la crisis, el derrotismo y las ansias masivas de largarse, la memoria del periodo anterior estaba todavía muy fresca.

### 3. Un pueblo en busca de una representación política

Si bien “la revolución se encuentra contenida en la tradición” (Mariátegui, 1970b:122), no lo está en toda la tradición. Mario Vargas Llosa recoge sus aspectos más regresivos (coloniales) y subestima o no comprende los progresivos. Y el lado progresivo de esa tradición incluye el nacionalismo.<sup>32</sup> Porque democratización y construcción nacional han sido la mayor parte del tiempo en el Perú procesos no sólo paralelos sino íntimamente entrelazados. A esa historia pertenecen el APRA “auroral”, y también el primer Belaúnde candidato entre 1956 y 1963 y presidente

<sup>32</sup> Nacionalismo que ha resultado muy útil, por lo demás, a los adalides asiáticos del neoliberalismo económico: Japón, Corea y Taiwan, principalmente.

en sus primeros 100 días. El Belaúnde de "la conquista del Perú por los peruanos" o "el Perú como doctrina", de las promesas de Reforma Agraria y nacionalización del petróleo. Y pertenece, desde luego, el gobierno de Velasco, que a pesar de su signo autoritario abrió las puertas de la integración política al último gran segmento mayoritario, andino. La frustración de la experiencia velasquista dejó a ese segmento sin representación. A partir de 1978, los que a través de los grandes movimientos sociales de 1958-1978 conquistaron un grado de democratización social nunca antes alcanzado en el país, quedaron en busca de una representación política y consolidación de su ciudadanía.

En ese sentido, Fujimori no es el primero sino el tercer *tsunami* del Perú posoligárquico. El primero estuvo conformado por los candidatos de izquierda a la Asamblea Constituyente de 1978, entre los que destacó nítidamente Hugo Blanco. En esas elecciones el ex guerrillero obtuvo la tercera votación después del líder histórico del APRA, Víctor Raúl Haya de la Torre, y de Luis Bedoya Reyes del PPC.<sup>33</sup> Es que, diluidos y borrosos los perfiles iniciales del APRA y Belaúnde, los mencionados sectores se acercaron a la izquierda, que había acompañado su travesía las dos décadas previas.<sup>34</sup> Era, además, el momento en el cual las clases aparecían más perfiladas, movilizadas en una lucha antidictatorial que se enlazaba con la larga movilización antioligárquica previa, ambas privilegiando la confrontación; acompañadas por una izquierda joven, que vivía su momento más radical.

Cinco años más tarde, en 1983, Alfonso Barrantes ganó la alcaldía de Lima para Izquierda Unida. La crisis comenzaba a desdibujar y a erosionar las identidades intermedias. Ser obrero se volvía algo cada vez más relativo; en provincias, los frentes de defensa tendían a adormecerse conforme se activaban los gobiernos locales; en el campo, las federaciones formadas alrededor de la lucha por la tierra cedían parte de su protagonismo a las organizaciones de productores; en las ciudades, surgían las llamadas organizaciones de supervivencia, movilizadas ya no en la lucha

<sup>33</sup> Haya obtuvo 1 038 516 votos preferenciales, contra 644 131 de Bedoya y 286 885 de Blanco (Tuesta, 1987). La alta votación de Bedoya se explica por la abstención, en esos comicios, de Acción Popular y su líder histórico, Fernando Belaúnde.

<sup>34</sup> Como se sabe, la izquierda saltó del 3.6% en las elecciones presidenciales de 1962 al 29.4% en la votación para la Asamblea Constituyente de 1978. Atomizada en seis o siete candidaturas, cayó al 14.35% en las presidenciales de 1980. Sin embargo, una vez conformada Izquierda Unida en septiembre de 1980, mantuvo una votación consistente (23.9% en las municipales de 1980, 28.8% en las municipales de 1983, 24.7% en las presidenciales de 1985 y 30.8% en las municipales de 1986) hasta su nueva división en 1989 (Tuesta, 1987).

antidictatorial o la confrontación. Barrantes representó ese segundo momento; su socialismo moderado parecía sintonizar con el ánimo mayoritario; su victoria en 1985 parecía inminente. Sin embargo, Alan García se hizo del triunfo; a la cabeza del partido más organizado del país, aprovechó el desdibujamiento social para llevar el populismo hasta su consumación en la segunda hiperinflación más larga de la historia mundial.

Como ya ha sido señalado varias veces, lo que une a Blanco y a Barrantes, entre otras cosas, es su procedencia provinciana y su base social mayoritariamente andina, así como su incapacidad de recoger la demanda ciudadana de sus representados. Tanto en 1978 como en 1983, la mayoría de la izquierda creyó que monopolizaría la representación de esos nuevos sectores que ingresaban a la escena política, pues asoció su momento más perfilado y radical con una vocación socialista, y confundió su propio rechazo al capitalismo con un similar rechazo popular. Sin embargo, en vez de agudizar la polarización, la combinación de crisis y violencia fue empujando más bien al electorado hacia el centro del espectro político en busca de seguridad. Pero lo interesante para nuestro argumento es que cada vez que la izquierda trastabillaba, quien recogía el voto de esos sectores no era, por ejemplo, el clasista PPC, antecedente gris de Libertad, sino Alan García, retoño tardío del aprismo, y antes Belaúnde. Además de haberse ubicado en las inmediaciones del centro político, plebiscitario de votos, ambos eran conspicuos representantes de partidos que quedaron en la memoria histórica por su participación en las oleadas democratizadoras previas a los maremotos políticos del último decenio.

En 1990, ser obrero ya no sólo era algo relativo sino casi imposible; el trabajo por cuenta propia y la informalidad se veían no sólo una necesidad sino una aspiración, pues conforme se deterioraban los salarios, los informales resultaban, dentro del pueblo, el sector que mejor resistía la crisis. En un mundo sin historia, la coyuntura hubiera sido inmejorable para una propuesta como la del Fredemo, que teóricamente se dirigía a esa base social informal, cada vez más desorganizada, a la cual el liberalismo le podía entonces trocar la igualdad política por la igualdad de oportunidades y remplazar el concepto de ciudadano por el de consumidor, propietario o en última instancia por el de informal, que logra la igualdad mediante el acceso al mercado y no por la conquista de derechos democráticos (Adriánzen, 1990).

Sin embargo, triunfó Fujimori. Como si a partir de las hilachas de programa, los fragmentos de carisma, los microscópicos indicios que tal vez sin ni siquiera proponérselo ofrecía Fujimori, los electores hubieran reconstruido febrilmente, en apenas tres semanas, una imagen con la cual

intentar otra vez, tercamente, la democracia y la modernidad por una vía que, al menos en tanto mayoritaria, podemos llamar nacional. Se reafirmaron, a pesar de su debilidad presente, en su opción por una ciudadanía plena dentro de un país pluricultural y multiétnico, un Perú de "todas las sangres", en palabras de Arguedas. Porque votaron sin tener en cuenta raza y religión; rechazando la ofensiva racista contra Fujimori y la ofensiva religiosa contra los evangélicos.

#### 4. Los límites de una victoria inesperada

En tanto sabemos ya que la historia no es siempre una larga marcha ascendente hacia picos cada vez más altos y humanos, pongamos sin embargo, freno a cualquier entusiasmo excesivo y ensayemos la hipótesis contraria. Por un lado, después de dos décadas (tres si nos remontamos el primer Belaúnde, seis si retrocedemos hasta el APRA auroral) de fracasos en los intentos de construcción nacional y representación política, es posible que así como la mayoría del electorado va corriendo cada vez más hacia la derecha del espectro político, también sus valores se vayan acercando a la "aculturación". El triunfo de Fujimori podría entenderse entonces de diferente manera. Con su voto, los sectores de los cuales hemos venido hablando habrían dado un rodeo para eludir a los criollos y encontrar un camino más corto hacia el "occidente" vargasllosiano, en el cual ellos terminarían ocupando una posición más favorable.

Esta posibilidad puede advertirse en diversos aspectos, algunos al parecer nimios, pero que antropólogos y psicólogos saben que pueden ser importantes: los nombres, por ejemplo, algo tan personal. Digamos algo sobre ellos. Parte de la liberación de los siervos fue el romper los grilletos del santoral católico, escapando de nombres muchas veces impuestos por el cura o el padrino "mistis". Adiós a Epifanias, Crisóstomos y Asunciones. Pero ellos no son remplazados por nombres criollos hispanos de abuelo como Álvaro o Gonzalo (ambos reveladores seudónimos de Abimael Guzmán). Los criollos no se convierten en meta de una posible igualdad. En las nuevas generaciones de migrantes es la libertad total: aparecen nombres como Pelé, Brusli, Misut Yajaira, Alex Sanders. Desde ídolos del deporte o la televisión, hasta los que parecieran simples juegos fonéticos.<sup>35</sup> Pero salvo algunos intelectuales, nadie llama a sus hijos Huáscar o Cusi Coyllur. En cambio, abundan los nombres ingleses. El

<sup>35</sup> Sobre nombres y migrantes véase Degregori, 1983.

modelo estaría fuera. Puede estarlo sin necesidad de intermediarios criollos porque a diferencia de lo que piensa Vargas Llosa, el mundo andino no está aislado, y menos aún lo está el mundo de los migrantes andinos en las ciudades. No sólo está vinculado al resto del mundo por carreteras y medios de comunicación masiva; hoy no debe existir provincia y casi ningún distrito del país que no tenga un oriundo viviendo en el extranjero. Muchos de ellos también se perciben y son vistos por su entorno social como "triunfadores".<sup>36</sup>

La votación por Fujimori podría indicar, además, en cierta medida y en algunos sectores, una falta de confianza en las propias fuerzas. Luego del fracaso de los representantes "naturales" (en los varios sentidos de la palabra) de derecha, centro e izquierda, se escoge al inmigrante, que si bien pertenece a un grupo étnico ubicado cerca del imaginario popular, se sigue percibiendo por otro lado como "chino", y en ese sentido como vínculo o puente con el Extremo Oriente, que hoy aparece identificado con los Cuatro Tigres, la Cuenca del Pacífico y el futuro poder hegemónico del capitalismo mundial en el siglo XXI. En conversaciones personales dispersas, se podía encontrar desde la señora que decía: "cómo voy a votar por Vargas Llosa, ése es un extranjero", pasando por muchos que esperaban que a través de Fujimori pudiera venir ayuda económica del Japón, hasta quien afirmaba que "los peruanos nunca hemos podido solos, antes tuvieron que venir San Martín y Bolívar, ojalá vengan ahora los japoneses".

En todo caso, aun cuando mantuviéramos consistentemente esta posición, habría que admitir que en esta hipótesis los que votaran por Fujimori estarían decidiendo una forma más "nativa", propia o "nacional" de alienarse y de perderse en el nirvana del gran Occidente.

El voto por Fujimori, en conclusión, es un producto ambiguo. Expresa un nivel de reafirmación étnico nacional, pero en momentos de profunda crisis y frustración, cuando la resistencia, en su forma de apropiación/transformación de los instrumentos de dominación del adversario, afloja y puede convertirse en simple aceptación de esos instrumentos y de dicha dominación. Lo que no es ambiguo es el rechazo a lo criollo-pituco, identificado como obstáculo a la construcción nacional y la inserción ventajosa en la modernidad.

Por otro lado, la victoria de Fujimori aparece como una suerte de

<sup>36</sup> Para un primer estudio antropológico sobre migrantes peruanos en Estados Unidos, véase Altamirano (1990). Según dicho autor, el número de peruanos en ese país asciende aproximadamente a 300 mil. La cifra podría ser mayor.

¿última? línea de defensa y no como parte de un avance sostenido de sus votantes, que bloquearon el triunfo del Fredemo, pero sin enarbolar las banderas de una alternativa coherente. Como se sabe, el candidato de Cambio 90 triunfó efectivamente sin programa, sin equipo y sin base social organizada. Nada garantiza, por tanto, que el suyo sea un gobierno democrático, que revierta la tendencia a la desorganización social. La crisis de los partidos y la profunda debilidad de las organizaciones sociales, otorga al poder un grado de autonomía demasiado grande y peligroso; y a las adhesiones políticas un carácter muy frágil. Para tratar de contrarrestar esas debilidades el nuevo gobierno recurre crecientemente a los militares dentro de un marco cada vez más autoritario. La actual política económica, que arroja a buena parte del país a las ollas comunes y a las porciúnculas de los conventos, acentúa esos peligros.

El proceso electoral y su desenlace anunciaban, pues, la fragilidad y la volatilidad del actual gobierno y del conjunto del sistema político peruano, porque la crisis del país no es sólo económica sino también de representación política y autoridad moral. Una nueva sociedad plebeya multiétnica sigue sin encontrar expresión en el Estado.

#### EPÍLOGO. DE CÓMO LA ZORRA NO SUPO SER ERIZO

Comenzamos este trabajo sorprendiéndonos de que alguien que en la literatura describió tan finamente los conflictos étnico-culturales producidos en el país por la modernización y por occidente, haya sido tan absolutamente ciego a esos mismos conflictos al ingresar en la política. Por momentos parecía como si el autor, demiurgo de un universo tan complejo, se hubiera sumergido en alguna de sus novelas y hubiera quedado encarnado/atrapado en alguno de sus personajes. Pero al revés de lo que sucede en *La rosa púrpura de El Cairo*, el filme de Woody Allen donde el cowboy unidimensional sale de la pantalla para probar suerte en el mundo real, Mario Vargas Llosa parecía haberse fugado de nuestro complejo mundo real para encarnarse en uno de sus personajes más unidimensionales, la Madre Angélica o la Madre Patrocinio, por ejemplo. Medio siglo más tarde que esas religiosas, pero imbuido de su misma convicción y terquedad, intenta llevar "por su bien", ya no sólo a las niñas aguarunas sino al conjunto del pueblo peruano al Santa María de Nieva de su modernidad, para que habite la otra cara del Camelot que su entorno criollo burgués esperaba construir y disfrutar: la otra *Casa verde*.

Tal vez más que todo lo que hasta aquí hemos dicho, sean palabras

del propio Vargas Llosa las que permitan comprender mejor esta transformación. En 1981 escribió *Un héroe de nuestro tiempo*, presentación al libro *El erizo y la zorra*, de Isaiah Berlin. Según este autor, los erizos tienen una visión centrípeta, sistematizada de la vida, un principio ordenado en función del cual tienen sentido y se ensamblan los acontecimientos históricos y los menudos sucesos individuales, la persona y la sociedad. Las zorras son lo contrario: omnívoras, desordenadas, multifformes. Fueron erizos, Dante, Platón, Hegel, Dostoievski, Nietzsche, Proust; también Agustín de Hipona y Tomás de Aquino en la fe; Sade, Marx y Freud en la razón. Fueron zorras: Shakespeare, Aristóteles, Montaigne, Molière, Goethe, Balzac, y Joyce.

Utilizando la terminología de Berlin, Vargas Llosa sostiene que, “disfrazado o explícito, en todo erizo hay un fanático; en toda zorra un escéptico”. Y define como dominio natural de los erizos el campo de la política, “donde las explicaciones totalizadoras, claras y coherentes de los problemas son siempre más populares y, al menos en apariencia, más eficaces a la hora de gobernar” (p. 29).

Pero a continuación añade lo que tal vez sea la frase clave: todas las zorras vivimos envidiando perpetuamente a los erizos. Para éstos la vida siempre es más vivible. Aunque las vicisitudes de la existencia sean en ambos idénticas, por una misteriosa razón, sufrir y morir resultan menos difíciles e intolerables —a veces, fáciles— cuando uno se siente poseedor de una verdad universal y central, una pieza perfectamente nítida dentro de ese mecanismo que es la vida y cuyo funcionamiento cree conocer (pp. 29-30).

Podemos imaginar que en algún momento de la década de 1980, tentado por sus amigos erizos de Acción Popular, invitado insistentemente desde fines de los años setenta por el erizo Belaúnde a “entrar en la política”, como cuenta en la entrevista de *Expreso* (p. 3), finalmente angustiado o envidioso, el escéptico Vargas Llosa se decidió al gran cambio, a poseer una verdad universal, lo cual significaba para él una transformación brutal, pues en la misma presentación al libro de Berlin afirmaba:

Hace algunos años perdí el gusto a las utopías políticas, esos apocalipsis que prometen bajar el cielo a la tierra: más bien suelen provocar iniquidades tan graves como las que quisieron remediar. Desde entonces pienso que el sentido común es la más valiosa de las virtudes políticas (pp. 13-14).

Y entonces lo vimos, anunciado el apocalipsis del *shock* como requisito indispensable para disfrutar luego de la utópica tierra prometida de la modernidad; tratando desesperadamente de parecer convincente; cerrándose sobre sí mismo y su verdad; erizándose ante la posibilidad de acuerdos y compromisos; olvidando sus propias palabras:

El verdadero progreso, aquel que ha hecho retroceder o desaparecer los usos y las instituciones bárbaras que eran fuente de infinito sufrimiento para el hombre y han establecido relaciones y estilos más civilizados de vida, se ha alcanzado siempre gracias a una aplicación sólo parcial, heterodoxa, deformada, de las teorías sociales. De las teorías sociales *en plural*, lo que significa que sistemas ideológicos diferentes, a veces irreconciliables, han determinado progresos idénticos o parecidos. El requisito fue siempre que estos sistemas fueran flexibles..." (p. 14)

A Mario Vargas Llosa, pletórico de imaginación literaria, le faltó imaginación y flexibilidad políticas. Y ésta puede haber sido simplemente la historia de la zorra que no supo ser erizo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adrianzén, Alberto, 1987, "Democracia y tradición política", pp. 15-46, en *Pensamiento político peruano*, Lima: DESCO.
- \_\_\_\_\_, 1990, *Políticas y transformaciones culturales en el área andina*, Informe presentado a Clacso, Buenos Aires.
- Aguirre Beltrán, Gonzalo (1958), 1970, *El proceso de aculturación y el cambio socio-cultural en México*, México: Ed., Comunidad-Instituto de Ciencias Sociales.
- Alfaro, Rosa María, 1987, *De la conquista de la ciudad a la apropiación de la palabra*, Lima: Ed. Tarea.
- Altamirano, Teófilo, 1990, *Los que se fueron, peruanos en Estados Unidos*, Lima: PUC.
- Ansión, Juan (ed.), 1989, *Pishtacos, de verdugos a sacaojos*, Lima: Ed. Tarea.
- Arguedas, José María (1968), 1983, "No soy un aculturado", palabras en el acto de entrega del premio Inca Garcilaso de la Vega, presentación a *El zorro de arriba y el zorro de abajo*, pp. 9-11, Lima: Ed. Horizonte.
- Basadre, Jorge (1929), 1980, *La multitud, la ciudad y el campo en la historia del Perú*, Lima: Mosca Azul Editores.
- Berlin, Isaiah, 1979, "Dos conceptos de libertad", en *Filosofía Política*, Anthony Quinton (comp.), México: Fondo de Cultura Económica.
- Cotler, Julio, 1969, "La mecánica de la dominación interna y del cambio social en

- la sociedad rural", pp. 153-197, en *Perú Problema*, núm. 1, Lima: IEP.
- De Soto, Hernando, 1986, *El otro Sendero. La revolución informal*, Lima: ILD.
- Degregori, Carlos Iván, 1983, "De nombres y migrantes", p. 15, en *El Diario de Marka*, 29.7.83.
- \_\_\_\_\_, 1985, *Sendero Luminoso. I. Los hondos y mortales desencuentros. II. Lucha armada y utopía autoritaria*, Documentos de Trabajo, núms. 4 y 6, Lima: IEP.
- \_\_\_\_\_, 1986, "Del mito de Inkarrí al 'mito' del progreso. Poblaciones andinas, cultura e identidad nacional", pp. 49-56, en *Socialismo y Participación*, núm. 36, Lima, diciembre.
- \_\_\_\_\_, 1989a, *Qué difícil es ser Dios. Ideología y violencia política en Sendero Luminoso*, Lima: El zorro de abajo ediciones.
- \_\_\_\_\_, 1989b, "El regreso de los pishtacos", pp. 109-114, en *Pishtacos, de verdugos a sacaojos*, Ansión (ed.), Lima: Ed. Tarea.
- \_\_\_\_\_, 1990, *El surgimiento de Sendero Luminoso. Ayacucho 1969-1979*, Lima: IEP.
- \_\_\_\_\_, Cecilia Blondet y Nicolás Lynch, 1986, *Conquistadores de un nuevo mundo. De invasores a ciudadanos en San Martín de Porres*, Lima: IEP.
- Franco, Carlos, 1985, "Nación, Estado y clases: condiciones del debate en los 80", pp. 1-16, en *Socialismo y Participación*, núm. 29, Lima, marzo.
- \_\_\_\_\_, 1990, *La otra modernidad*, ponencia presentada al Coloquio sobre Modernidad, Centro Bartolomé de Las Casas, Lima.
- Flores Galindo, Alberto, 1987, *Buscando un Inca. Identidad y utopía en los Andes*, Lima: Instituto de Apoyo Agrario.
- Golte, Jürgen y Norma Adams, 1986, *Los caballos de Troya de los invasores. Estrategias campesinas en la conquista de la Gran Lima*, Lima: IEP.
- Gorriti, Gustavo, 1990, *Sendero, historia de la guerra milenaria en el Perú*, t. I, Lima: Editorial Apoyo.
- Granados, Manuel, 1988, "Los Israelitas", pp. 95-106, en *Socialismo y Participación*, núm. 41, Lima, marzo.
- Gutiérrez, Miguel, 1988, *La generación del 50: un mundo dividido*, Lima: Ediciones del autor.
- López, Sinesio, 1979, "De imperio a nacionalidades oprimidas", pp. 231-264, en *Nueva Historia General del Perú*, Lima: Mosca Azul Ed.
- Mariátegui, José Carlos (1927), 1970a, "Heterodoxia de la tradición", pp. 121-123, en *Peruanicemos el Perú*, Obras Completas, t. 11, Lima: Ed. Amauta.
- \_\_\_\_\_, 1970b, "La tradición nacional", pp. 117-120, en *Peruanicemos el Perú*, Obras Completas, t. 11, Lima: Ed. Amauta.
- Manrique, Nelson, 1990, "Violencia e imaginario social en el Perú contemporáneo", pp. 47-76, en *Tiempo de ira y amor*, Lima: DESCO.
- Morse, Richard, 1982, *El espejo de Próspero. Un estudio de la dialéctica del nuevo mundo*, México: Siglo XXI Editores.
- Ossio, Juan, 1990, "El lento camino hacia la democracia", p. 7, en *Expreso*, 18.4.90.

- Página Libre, Fujimori-Vargas Llosa. El debate. Dos rostros de un país de cara a su futuro, Página Libre, 4.6.90, pp. 3-12, 1990.*
- Planas, Pedro, 1990, "Los consejos de Agripina", pp. 28-32, en *Oiga*, núm. 480, 30.4.90.
- Portocarrero, Gonzalo, 1990, *Crisis social y fantasmas coloniales: los sacaojos*, ponencia presentada al Coloquio Mundo Andino y Violencia, CLACSO, Quito 2-6 de abril.
- \_\_\_\_\_ y Patricia Oliart, 1989, *El Perú desde la Escuela*, Lima: Instituto de Apoyo Agrario.
- Quijano, Anibal (1964), 1980, *Dominación y cultura. Lo cholo y el conflicto cultural en el Perú*, Lima: Mosca Azul Edit.
- Rospigliosi, Fernando, 1990, *Perú, sorprendentes resultados*, IEP, mimeo.
- Rowe, John H., 1955, "Movimiento nacional inca del siglo XVIII", pp. 3-33, en *Revista Universitaria del Cuzco*, núm. 107, 2o. semestre.
- Scott, James, 1986, *Weapons of the Weak*, New Haven: Yale University Press.
- Spalding, Karen, 1974, *De indio a campesino. Cambios en la estructura social del Perú colonial*, Lima: IEP.
- Trazegnies, Fernando de, 1987, "La genealogía del derecho peruano. Los juegos de trueques y préstamo", pp. 99-134, en *Pensamiento político peruano*, Alberto Adrianzén (comp.), Lima: DESCO.
- Tuesta, Fernando, 1987, *Perú político en cifras. Élite política y elecciones*, Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Valcárcel, Luis E. (1927), 1972, *Tempestad en los Andes*, Lima: Editorial Universo, Lima.
- Vargas Llosa, Mario, 1965, *La casa verde*, Barcelona: Seix Barral ed.
- \_\_\_\_\_, 1981, *La guerra del fin del mundo*, Barcelona-Caracas-México: Seix Barral ed.
- \_\_\_\_\_, 1981a, "Un héroe de nuestro tiempo", pp. 9-35, presentación a *El erizo y la zorra*, de Isaiah Berlin, Barcelona: Muchnik Ed.
- \_\_\_\_\_, 1983, "¿Un champancito, hermanito?", p. 2, en *El Comercio*, Lima, 28.8.83.
- \_\_\_\_\_, 1986, "Arguedas: la utopía arcaica", pp. 24-36, en *Agro*, año III, núm. 5, Lima, febrero.
- \_\_\_\_\_, 1989, "Entrevista exclusiva de *Expreso* al candidato a la presidencia de la República por el Frente Democrático: Mario Vargas Llosa", en *Expreso*, 27.8.89, Lima. Suplemento de 16 páginas. Entrevista a cargo de Althaus, Jaime y Federico Prieto Celi, con la participación de Jorge Morelli, Lourdes Flores y Eduardo Deza.
- \_\_\_\_\_, 1990, "Informe sobre Uchuraccay", pp. 79-114, en *Contra viento y marea*, 3: 1964-1988, Lima: Ed. Peisa.

# INSTITUCIONALIZACIÓN Y CAMBIO DEMOCRÁTICO. COMENTARIOS ACERCA DE LAS PONENCIAS DE SILVIA GÓMEZ TAGLE Y CARLOS IVÁN DEGREGORI

GUADALUPE PACHECO MÉNDEZ

Los problemas de transición hacia la democracia y la estabilización de sus instituciones ocupan un lugar central en el debate político de la actualidad. Los procesos vividos durante los últimos quince años en el sur de Europa, en América y más recientemente en Europa del Este, requieren de una revisión cuidadosa de esos procesos de cambio político. En el caso de nuestro continente, numerosos son los casos de transición de regímenes autoritario-militares a formas democráticas de participación política y a métodos competitivos de transmisión del poder, tales como Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay. Existen otros casos, como el de México, que presentan peculiaridades políticas tales, que se requiere de un dispositivo analítico específico.

Entre México y la mayor parte de los casos sudamericanos, existe una serie de diferencias significativas. Entre ellas cabe destacar la gran capacidad que ha mostrado la élite política posrevolucionaria para institucionalizar el control de los espacios de participación social, el carácter estrictamente civil de esta misma élite, la existencia de un partido hegemónico y el papel legitimador asignado a los procesos electorales. Entre los sistemas políticos de México y Perú existen grandes diferencias; aquí pondré de relieve dos de ellas. En primer lugar, en México prevaleció durante décadas una disposición hegemónica en el sistema de partidos, mientras que Perú se caracterizó por un sistema pluripartidista, durante los interludios no ocupados por los regímenes autoritario-militares.

En segundo lugar, en México se desarrollaron eficaces organizaciones de control social, que se articularon políticamente al partido hegemónico; esto permitió el desarrollo de un sólido marco institucional para ca-

nalizar la participación política, lo que garantizó una gran estabilidad al sistema en su conjunto. Pero precisamente la existencia de ese andamiaje institucional, se vuelve un elemento que inicialmente puede desacelerar el ritmo de la democratización. En Perú, las organizaciones sociales mantuvieron su autonomía organizativa, pero su proceso de consolidación carece de continuidad por la inestabilidad política derivada del constante cambio en las formas del régimen. Así, la existencia de un juego plural de partidos y de organizaciones sociales con mayor grado de autonomía facilita que la democracia pueda avanzar a pasos agigantados durante las fases no militares; pero la falta de solidez de las instituciones canalizadoras de la participación dificultan la consolidación de los regímenes democráticos y, bajo determinadas circunstancias, favorecen la involución autoritaria.

Más precisamente, si comparamos las recientes elecciones presidenciales de Perú con las de México en 1988, veremos que en el primer caso, fue el bajo grado de institucionalización de los procesos políticos y de los mecanismos de control social, lo que hizo posible un juego electoral totalmente abierto, donde todos los actores que participaban en él estaban dispuestos a aceptar el incierto resultado de la votación; el camino hacia la democracia electoral es rápido, pero sus posibilidades de consolidación resultan inciertas. Por lo contrario, en el caso de México, la más desarrollada y compleja red institucional ciertamente es garantía de mayor estabilidad, pero también es un factor de resistencia ante cambios políticos que involucren un rápido y acelerado proceso de democratización; en este escenario, el cambio democrático es gradualista, en el mejor de los casos, pero tiene mejores posibilidades de consolidarse.

Una de las cuestiones centrales en el análisis político hoy día, es determinar el sentido y la profundidad de los procesos de cambio que vive el régimen político mexicano, en particular una de sus principales instituciones, el Partido Revolucionario Institucional. Por régimen, aludiremos al conjunto de reglas y prácticas tanto de carácter formal como informal, que regulan el juego político. En este marco se distinguen dos aspectos: el de la lucha por el poder y el del ejercicio de éste. En ambos terrenos, se pone de manifiesto la existencia de prácticas políticas, que en conjunto van a imprimir un sello característico al régimen y a sus reglas de cambio.

Las elecciones son, por excelencia, el método preferido de los regímenes democráticos para regular la lucha por el poder; son también un arma estratégica, para aquellos agentes que desean promover un cambio hacia formas más democráticas del juego político, que permitan la entrada de nuevos grupos a la arena electoral. No obstante, existen circunstan-

cias bajo las cuales el sentido de la elección no es primordialmente el de regular la transmisión del poder, sino legitimar el ejercicio gubernamental de una élite o, incluso, ratificar su unidad y su cohesión internas. Tal fue el caso de México durante cuatro décadas.

Para comprender mejor cuál es el papel específico que tienen las elecciones en el proceso de funcionamiento y cambio político en México, es indispensable establecer primero los principales rasgos del régimen mexicano. Esas características son las siguientes: primero, el grado limitado de expresión política que tiene el pluralismo social, debido fundamentalmente al sistema corporativo de control y de representación funcional de intereses. Segundo, la disposición hegemónica del sistema de partidos, cuyo patrón de movilización electoral se ha orientado a refrendar la legitimidad del sistema. Tercero, mecanismos semicompetitivos de transmisión de la autoridad nacional. Cuarto, un sistema de gobierno de presidencialismo fuerte, en el que la toma de decisiones y su instrumentación están centralizadas y las políticas públicas están poco sujetas a la crítica abierta y a la modificación. Quinto, la cohesión política del régimen no descansa en referentes ideológicos estrictos, sino en el consenso y la unidad internos de la élite, así como en el alto nivel de institucionalización de la participación política.

En un proceso de liberalización, de reforma dentro del régimen, las modificaciones en una de las dimensiones de éste, tienen por objeto asegurar la continuidad del sistema en su conjunto. En un proceso de cambio de régimen, o de transición hacia otro tipo de régimen, la mayor parte de sus características constitutivas sufren modificaciones e implican un cambio global. La evolución política de México, desde la reforma política de 1977 hasta antes del otoño de 1987, claramente siguió las pautas de un proceso de liberalización. A partir de esta última fecha, la división de la élite política, que se manifestó en la ruptura del grupo cardenista con el PRI, la búsqueda por parte de este último del apoyo electoral, y la decisión de una parte importante del electorado de manifestar su descontento a través del voto a favor de Cárdenas, tuvieron consecuencias tales, que desbordaron, con mucho, los cauces de la liberalización.

Este rebasamiento y el desdibujamiento del sistema de partido hegemónico, pusieron al régimen mexicano ante el umbral de una transición democrática. La decisión y el resultado político de traspasar ese umbral es incierto, pero a partir del análisis de los factores que condujeron a la coyuntura política de 1988 y de la lógica interna del funcionamiento del régimen, se puede intentar desprender algunas conclusiones respecto a las condiciones de su éxito. Más concretamente se trata de determinar va-

rios ángulos del problema: primero, cuáles fueron las tendencias subyacentes de largo plazo que propiciaron la irrupción de dicha coyuntura, y cuál el factor precipitante. Segundo, cuáles fueron los elementos internos de disfuncionalidad entre las instituciones del régimen, que desestabilizaron su funcionamiento. Tercero, qué cambios se han registrado en el sistema electoral y de partidos o, para ser más precisa, en el partido hegemónico, y en qué medida indicarían si se ha traspasado el umbral entre liberalización política y transición democrática.

### LAS TENDENCIAS SUBYACENTES Y LOS FACTORES PRECIPITANTES

A nivel económico, entre las tendencias subyacentes de largo plazo que han erosionado el funcionamiento global del sistema se cuentan: el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones; la redefinición del papel del Estado en la economía, la recesión y la inflación, y las exigencias del proceso de globalización. Todos estos fenómenos generaron severas dificultades a la economía mexicana. En el terreno de la política económica, la ineficiencia del gigantismo gubernamental y los costos sociales involucrados por las ineludibles medidas estabilizadoras, afectaron fuertemente a las clases populares, sustento tradicional del PRI. En el terreno social, el proceso de crecimiento demográfico, la urbanización y la incorporación de contingentes mayores de ciudadanos a la educación, son factores que contribuyeron a modificar sus actitudes hacia la política y a minar las bases del sistema clientelar-corporativo.

En el ámbito político se registraron cambios en los criterios de reclutamiento de la élite política, divergencias en su seno respecto a la política económica, así como desgaste y pérdida de legitimidad de los mecanismos de intermediación entre el Estado y la sociedad civil. Paralelamente, en el sistema electoral, se presentaron problemas inquietantes: por una parte, el creciente abstencionismo de la ciudadanía y, por otra, la participación política por medio de canales extralegales y extrainstitucionales; estos fenómenos indicaban la creciente incapacidad del sistema de partidos, y de su disposición hegemónica en torno al PRI, para asegurar una participación política alta dentro de los cauces establecidos por el sistema.

La primera iniciativa directa de cambio en el régimen, provino del propio gobierno. Ciertamente, pretendía dar solución al problema planteado por la crisis que vivió el sistema de partido hegemónico en la elec-

ción presidencial de 1976, y a los innumerables movimientos sociales que irrumpían en la participación política, ya fuese por medios extralegales (los movimientos guerrilleros urbanos y rurales) o por fuera de los canales de control institucional (movimiento estudiantil de 1968, y la oleada de huelgas y movilizaciones del sindicalismo independiente de 1970-1976). Pero ninguno de esos movimientos planteó directamente la reforma del sistema electoral y de partido. Más bien, fue la lectura que la élite política tuvo de esos acontecimientos, y las conclusiones que extrajo, en el sentido de que minarían su estabilidad y su legitimidad, lo que la llevó a auspiciar la reforma política de 1977 y a modificar el sistema electoral. Esto lo hizo con objeto de conservar sin cambios de fondo las demás variables del régimen y de ofrecer una salida institucional a esa creciente participación política de la sociedad.

La reforma electoral tuvo un gran éxito en su cometido, pues logró atraer la mayor parte de las fuerzas políticas activas a la arena electoral. Sin embargo, fue totalmente insuficiente para encauzar las consecuencias que tuvo la división de la élite política sobre la conducta del electorado. De este modo, el factor precipitante de la crisis electoral de 1988 fue la ruptura pública de la unidad que ella había mantenido desde los años cincuenta. La Corriente Democrática del PRI había surgido como una disidencia interna que pretendía modificar parcialmente los mecanismos de transmisión de la autoridad nacional y establecer otras formas de designar al candidato presidencial del PRI. Al no encontrar espacios de negociación para sus planteamientos, y toparse con la rígida respuesta del resto de la élite, el grupo cardenista optó por buscar un apoyo electoral a sus posiciones. La magnitud de la respuesta que coyunturalmente logró movilizar, se constituyó en un factor precipitante del cambio político. Los resultados de las elecciones de julio de 1988 afectaron mucho al régimen; esa oleada electoral pudo desencadenar una serie de cambios debido, básicamente, al hecho de que hacia el interior del régimen, se había venido gestando una disfunción institucional.

### LA DISFUNCIÓN INSTITUCIONAL

La élite política mexicana depositó en el PRI, desde hace varias décadas, dos funciones primordiales pero de naturaleza diferente: en primer lugar, era la institución encargada de incorporar en sus estructuras la red de organizaciones clientelares y corporativas que aseguraban el control de la participación social. En segundo lugar, se le asignó la organización

de las maquinarias electorales, con el fin de producir en los comicios las amplias mayorías que la élite necesitaba para refrendar su legitimidad política. Ambas tareas recayeron en las organizaciones integrantes de los sectores del partido.

Como la participación del PRI en las elecciones se apoyó en las organizaciones sectoriales y en los grupos funcionales de interés de carácter local, propiamente no desarrolló una maquinaria electoral autónoma. Por ende, para participar en los comicios y movilizar un número elevado de sufragios a favor de sus candidatos, requería del apoyo de la red clientelar-corporativa. Sin embargo, los métodos utilizados por ésta, le significaron a la élite costos políticos cada vez mayores.

Los sectores confrontados ante una sociedad crecientemente urbana, plural y compleja, fueron perdiendo su habilidad para cumplir correctamente con esta tarea de movilizar a los ciudadanos; así, en tanto que los agentes de la acción electoral fueron entrando en contradicción con la función legitimadora que supuestamente debían tener los comicios. Como consecuencia de ello, la votación por el PRI descendió vertiginosamente en la última década, y la limpieza de los comicios se cuestionó cada vez más. No obstante, los sectores lograron conservar una mayor capacidad de integración y de control de sus agremiados; en virtud de ello, una parte de las organizaciones corporativas fueron, y aún son, indispensables para el mantenimiento del programa gubernamental de estabilización económica; en este sentido, han demostrado conservar su alta eficacia para asegurar el control social, elemento indispensable para el buen funcionamiento del pacto económico.

### LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA DE PARTIDO HEGEMÓNICO

Al concentrar en una sola institución dos funciones políticas diferentes, se generó una situación en la que era muy arriesgado modificar una, sin afectar a la otra. Esto ha tenido como consecuencia que, reformar al PRI para transformarlo en un partido competitivo moderno, necesariamente afecta los intereses de las organizaciones sectoriales, lo cual pone al partido en el difícil predicamento de construir y consolidar, en un plazo sumamente corto, las estructuras (presumiblemente las territoriales) que se encargarán de organizar la participación competitiva del PRI en los procesos electorales. Sólo la construcción de una nueva maquinaria electoral, más acorde con la modernización, asegurará la diferenciación institucional de ambas funciones; en el caso de México, el proceso de

democratización requiere, entre otras cosas, de un mayor desdoblamiento de las instituciones políticas.

Éste pareciera ser el sentido de la XIV Asamblea Nacional del PRI, en la que, en líneas generales, se acordaron las siguientes orientaciones: someter a voto individual y secreto la designación de dirigentes y candidatos (con la excepción del presidencial); establecer la afiliación individual y voluntaria; determinar el peso de las organizaciones sectoriales en función de sus afiliados individuales; reestructurar los cuerpos directivos; alcanzar la mayor autonomía local, y reevaluar las estructuras territoriales frente a las sectoriales.

La afiliación por conducto de las organizaciones sectoriales y el peso de éstas en la toma de decisiones, son disposiciones de los estatutos vigentes hasta 1990, que ilustran cómo en ellas se combinaron las tareas electorales y las de control social. Hoy resulta evidente que las máquinas corporativas ya no son eficaces para movilizar votantes, pero también es obvio que aún conservan una significativa y estratégica capacidad de control de los movimientos y de los actores sociales bajo su égida; debido a esta situación, estas organizaciones no pueden desprenderse sin más ni más del PRI, por lo que se impone la búsqueda de una solución gradualista y mediadora. Por eso se estableció el acuerdo en el sentido de que sólo contarán las organizaciones de acuerdo con el número de sus afiliados individuales y voluntarios.

La mayor autonomía local, en combinación con la importancia que se asigna a la estructura territorial y la votación directa, secreta e individual, implica dejar al libre juego de las fuerzas locales y a la confrontación electoral interna entre éstas, el destino de los mandos medios y de los candidatos a puestos de representación popular. Esto pareciera ser una medida, cuyo objeto fuera desplazar la intervención del centro como mecanismo para disciplinar los intereses de los múltiples líderes y cacicazgos locales, porque esa línea de acción no sólo no es funcional sino que incluso genera situaciones deslegitimadoras. Por otra parte, confrontar todas las variantes del ejercicio tradicional del poder local con la competencia interna y externa, parece ser el campo a seguir para disciplinarlas.

El periodo que se abre desde ahora hasta las elecciones presidenciales de 1994, constituye la fase de reajuste del PRI. La gran incógnita es saber, en qué medida lograrán instrumentarse con éxito los operativos del ala modernizadora del PRI sin provocar rupturas precipitadas y costosas con el ala tradicional. Muy ligado a ello, está la posibilidad de transitar a formas más competitivas y modernas de movilizar a los electores, con el fin de restañar la capacidad de legitimación del sistema electoral. El pro-

ceso se anuncia complejo, y el éxito o fracaso de la reforma del PRI es un factor central en el rumbo que tomará la evolución del régimen político. Una de las tareas prioritarias en este proceso es diferenciar institucionalmente, las dos funciones que hasta hoy han recaído en las burocracias de los sectores y de sus organizaciones; ya no es posible pensar que una misma institución asuma ambas funciones, la electoral y la de control social. La modernización política tiene sus exigencias y una de ellas es depositar en distintas instituciones, funciones políticas que ya se han diferenciado.

Si se logra la reforma del PRI y su conversión en un partido competitivo, con una maquinaria electoral moderna y diferenciada de las organizaciones e instituciones de control social, quizá entonces se podrá pensar que el régimen mexicano ha dejado atrás su proceso de liberalización dentro del régimen, para adentrarse en una transición democrática. El traspasar este umbral no es garantía, ni lo ha sido en ningún lugar, de que el proceso de cambio desembocará ineluctablemente en un régimen democrático y plural, con solidez institucional; para llegar a ello, se precisó resolver muchas otras etapas y problemas. Pero la estabilidad política y la fuerte armazón institucional que caracterizan al sistema político mexicano, pueden transformarse en cartas fuertes dentro del proceso de transición democrática. La moneda está en el aire.

## MÁS ALLÁ (O MÁS ACÁ) DEL CIELO Y DEL INFIERNO. COMENTARIOS ACERCA DE LA PONENCIA DE CARLOS IVÁN DEGREGORI

JORGE NIETO MONTESINOS

Antes de comentar la ponencia sobre el caso peruano, titulada "El aprendiz de brujo y el curandero chino. Una tragedia en dos vueltas", quisiera hacer dos observaciones sobre el debate general que se ha desarrollado en el curso del Seminario, particularmente el que animó el día de ayer Adam Pzeworski, y que terminó por enfrentar dos definiciones conceptuales de la democracia: la democracia como método, de un lado, y la democracia como programa, de otro. Ciertamente, la discusión a la que aludo no se fraseó de esta manera, pero el sentido de las intervenciones puede ser resumido en estas categorías, que son aquellas a través de las cuales adquirió forma el debate italiano en la década del setenta, en el cual Norberto Bobbio y Umberto Cerroni, especialmente, adoptaron puntos de vista semejantes a los que aquí se han expuesto.

Aludir a aquel debate para situar éste, tiene, según veo las cosas, dos ventajas obvias. La primera, recordar que la discusión que aquí se ha producido tiene un antecedente ilustre hace dos décadas. La segunda, apoyarme en ello para argumentar que, precisamente por eso, sería un error reiterar las demarcaciones teóricas que propició aquel debate, entre otras razones, porque él mismo dejó saldos que debemos recuperar si vamos a replantear la cuestión con un razonable sentido de acumulación intelectual.

Porque, en efecto, si bien la democracia es un método, y encuentra especificidad como construcción de instituciones políticas (Cerroni concluyó dándole la razón a Bobbio), es difícil derivar de allí la idea de que, en tanto método, el funcionamiento de la democracia política pueda disociarse de los problemas del desarrollo económico y de la desigualdad social (Bobbio, tomando distancia de sí mismo, se ha ocupado recientemente de estas cuestiones), especialmente más allá de ciertos umbrales.

Ya en éstos, según veremos en algunos casos latinoamericanos, aquellos problemas pueden generar distorsiones, desvirtuamientos y aun el bloqueo mismo del método democrático.

Pero si lo anterior es cierto, de ahí no se deriva que la especificidad de la democracia, *qua* método, su entramado de reglas e instituciones, no deba ser debatida en sus propios términos o, peor aún, se disuelva el problema en nombre de una supuesta comprensión más inclusiva del concepto: el de una democracia real, sustantiva o programática. Destacar los efectos políticos de lo económico no significa pensar lo político como efecto de lo económico. Se trata, en suma, de recortar el problema de otra manera, y no de deshacerse de él, de modo que lo que sigue es una invitación, acaso ingenua, a pensar la cuestión en otras coordenadas, evitando reiterar oposiciones teóricas extemporáneas.

#### LA RESTRICCIÓN (ECONÓMICA) EXTERNA Y LA REGLA DE MAYORÍA

Acaso no sea cierto, como se ha mencionado aquí, que si el manejo de la deuda externa latinoamericana fuera sometido a votación universal, el resultado de la misma sería incierto. Por lo contrario, aunque con variaciones de país a país, lo que indican las encuestas realizadas en distintos países de la región es que una abrumadora mayoría de la población se manifestaría en contra del manejo que los diversos gobiernos han hecho del tema.

Concédase, sin embargo, que en relación con los programas económicos de ajuste estructural, la situación es bastante más compleja: la naturaleza de las restricciones externas (y también, por supuesto, las internas) es tal, que aquellos aparecen como inevitables en el actual contexto. Extraer de esta situación la conclusión de que cualquiera que fuese el signo político del gobierno implicado éste se verá obligado a realizar el ajuste estructural, como ha hecho en buena argucia polémica Pzeworski, no parece sino la reiteración de una evidencia que nos habla de los límites que la economía le impone a la política, y como tal, siendo cierta, es una conclusión que, curiosamente, está inscrita en el horizonte conceptual de quienes miran con sospecha la especificidad política e institucional de las sociedades.

Considerar el problema desde la perspectiva de la democracia política en tanto método supone observar, no las relaciones de externidad que la economía tiene con la política (la cuestión de los límites), sino la zona

brumosa en la cual se interpenetran, sus relaciones de internidad (la cuestión hirschmaniana de traspasar fronteras). Así, suponiendo que los programas de ajuste estructural fueran inevitables, y conociendo adicionalmente las consecuencias sociales de dichos programas, es preciso preguntarse sobre los diversos significados que esta situación comporta para el sentido mismo de la democracia política, *en tanto método*. Desde la experiencia latinoamericana es posible señalar, cuando menos, tres situaciones diversas.

La primera, aquella en que los programas de ajuste estructural son sometidos a discusión y debate público y se hacen explícitas las consecuencias sociales de su aplicación, aunque ésta se justifique con la expectativa de una bonanza futura. En este caso, tal sería la experiencia del candidato Mario Vargas Llosa en el Perú; la población vota en contra de los programas de ajuste estructural, con lo que la democracia política no se revelaría como el método más idóneo para elegir la mejor y única opción. Es cierto que en relación con esta situación es preciso considerar otros elementos tales como el tiempo (la reiteración constitutiva de la democracia) o los procesos de formación de racionalidades sociales. En cualquier caso, el método democrático se encontraría en la paradoja de propiciar, al mismo tiempo, los procesos de individuación y la demanda sistémica de su subordinación actual en aras de un beneficio futuro del todo social que, razonablemente, el mismo individuo no alcanzaría a vislumbrar.

La segunda, aquella en que los liderazgos populistas, perspicaces para entender la situación anterior, pero en estricta lógica de poder, evitan la discusión pública de los programas de ajuste estructural que aplicarán luego desde el gobierno. En estos casos, tal puede ser la experiencia de Carlos Andrés Pérez en Venezuela o la de Carlos Menem en Argentina. Se introduce el estigma del cinismo en la vida pública (en política el que cree lo que se dice es un tonto, diría el peruano Alan García), con lo que la democracia como un método que propicia el diálogo racional para una solución pacífica de los conflictos se ve erosionada. No se trata aquí del tema kantiano de la mentira en la política, o de la antigua cuestión de la razón de Estado; de individuos que se sienten impelidos a actuar de determinada manera debido a sus funciones, sino de la contradicción sistémica que se instala en la democracia política y se incorpora en los comportamientos de sus actores, desde la dinámica económica. A diferencia de la sentencia ya clásica, ocurre en este ámbito que las virtudes privadas se convierten en vicios públicos.

La tercera, aquella en que las políticas de ajuste estructural, luego de

ser sometidas al debate público, son rechazadas por la votación mayoritaria de manera explícita y, sin embargo, son aplicadas luego, por el régimen elegido contra ellas, prisionero de la así llamada "restricción externa". Tal podría ser el caso del gobierno que preside Alberto Fujimori en Perú. En esa situación se ve severamente afectada la aplicación de uno de los supuestos centrales de la democracia política entendida como método: la regla de la mayoría.

Ese tipo de situación no está descrita ni como límite ni como *aporía* del principio de la mayoría, de los que da cuenta Bubbio, en sus análisis sobre el funcionamiento efectivo de la democracia política. Por ejemplo, en esas votaciones no se han dilucidado las cuestiones sobre creencias (límite), y no es el caso de una mayoría que está sometida por la alianza de dos minorías (aporía). Tampoco, por supuesto, tiene que ver con la crítica a la "tiranía de la mayoría" de la que es promotor Tocqueville: ninguna libertad prepolítica se halla en peligro. Lo que ocurre es una ruptura evidente del principio de mayoría, inducida en el sistema político por las restricciones "externas" de la economía.

En las tres situaciones que se han mencionado, lo que ocurre es que las condiciones institucionales en las cuales se ejerce la democracia política como método, la distorsionan gravemente y, en el extremo, la vuelven inviable. Todos esos caminos conducen a una crisis de legitimidad de las instituciones democráticas, no por razones económicas, sino por una lógica estrictamente institucional, que es inducida *desde* la economía.

Así, entonces, el problema del contexto de las condiciones políticas en las cuales se desenvuelve la institucionalidad democrática es central para entender el significado que adquieren. Lo que subyace a las tres situaciones que he señalado es la contradicción entre un tipo de solución a la crisis económica (los programas de ajuste estructural), que aparece como restricción externa, "desde fuera" del sistema político, junto con el hecho de que quienes deben opinar y decidir mediante su voto sobre aquél, son quienes padecerán sus efectos sociales regresivos. La "democracia sin adjetivos" puede tornarse adjetiva, por no tematizar ella misma las condiciones de su realización.

#### INSTITUCIONALIDAD POLÍTICA Y DESARROLLO ECONÓMICO

Si todo lo anterior es cierto, es preciso entonces retomar un problema que ocupó un espacio importante en el pensamiento sociológico y que luego fue desplazado. A él se ha aludido cuando se ha debatido acerca

de las relaciones entre la democracia social y la democracia política. Se trata de la cuestión, bien formulada por Parsons en un artículo de 1960, "Some Reflections on the Institutional Framework of Economic Development" sobre la importancia de la iniciativa política y su entramado institucional en la conquista del desarrollo económico. La hipótesis parsoniana es que, si siempre fue importante, más parece serlo cuando el desarrollo económico ocurre tardíamente. Plantear el problema desde este enfoque tiene una primera ventaja: evita una mirada dicotómica de las relaciones entre lo económico y lo político e invita, más bien, segunda ventaja, a un recorte más complejo de lo real, pero acaso más adecuado a nuestro objeto. Evita, por ejemplo, pensar que la democracia social es condición de la democracia política. Aunque he argumentado líneas arriba que puede hablarse de efectos políticos de lo económico, éstos están siempre mediados por el entramado institucional y, por tanto, es en esas mediaciones donde hay que encontrar el secreto de la democracia política, que, aun distorsionada, puede coexistir con distribuciones altamente regresivas del ingreso y del bienestar social, durante periodos prolongados de tiempo; pero, a la inversa, también evita caer en el error de creer, sin ninguna evidencia histórica, que la existencia de la democracia política conduce, necesariamente, a la democracia social. Más bien en América Latina abundan ejemplos de lo contrario: por lo general la democracia social ha adoptado la forma política de "dictablandas" populistas.

La formulación de Parsons invierte el tema de Lipset, aquí retomado por Borón, y, se ubica en un nivel de generalidad mayor: en vez de preguntarse por las condiciones *sociales* de una determinada institucionalidad política, se pregunta sobre la institucionalidad política (¿democrática?), necesaria para lograr el desarrollo económico.

Más recientemente en esta misma perspectiva, aunque por caminos distintos, Jeffrey Sachs ha retomado la cuestión. Tratando de indagar cuáles son los elementos constantes que han permitido el desarrollo económico en Japón y en los países del sudeste asiático, el economista de Harvard ha puesto en relieve tres razones que a él le parecen las más importantes; dos de naturaleza más bien económica y una de carácter más bien político. Las primeras tienen que ver con, primero, una resolución radical de la cuestión agraria, en el sentido de alterar los términos desventajosos de la relación entre el campo y la ciudad elevando la productividad rural y, segundo, la existencia de una distribución más igualitaria del ingreso como condición del desarrollo económico, y no como su resultado, invirtiendo la clásica y usual proposición sobre el tema, con el

argumento de que tal situación previa permitiría el espacio social suficiente para producir ajustes rápidos y drásticos en coyunturas favorables de la economía mundial.

La razón política, consiste, según el mismo autor, en la existencia de una institucionalidad estatal que al mismo tiempo convoca el conjunto de fuerzas sociales básicas de una nación, pero lo suficientemente autónoma como para limitar sus apetitos corporativos. En todos los casos analizados, la homogeneidad étnica y cultural, junto al hecho fuerte de la guerra o de la ocupación extranjera, habrían producido tal situación.

En cualquier caso, y más allá de los resultados específicos de una u otra investigación, lo importante estriba en la recuperación de un eje de problemas que permite situar mejor el actual debate sobre la democracia en América Latina.

### UNA SOCIOLOGÍA DE LA TRANSICIÓN

En conclusión, en relación con estas dos cuestiones generales que han sido motivo de discusión en el Seminario:

1. En el debate sobre la democracia política, me parece preciso recuperar la discusión acerca de sus condiciones institucionales de existencia, estableciendo la relación entre éstas y ciertas dinámicas que pueden ser inducidas en ellas desde el espacio de lo económico, aunque no determinadas por éste. Me sitúo aquí en el espacio teórico abierto por quienes, desde el liberalismo y con razón, han criticado al socialismo por carecer de una teoría de las instituciones.

2. Al mismo tiempo, habida cuenta de las dinámicas institucionales perversas que puede inducir la llamada "restricción externa", y en la medida en que una institucionalidad democrática cobra sentido desde su progresiva expansión —la democracia supone siempre la búsqueda de más democracia, y no de menos, como quieren los neoconservadores— es necesario replantearse el tema de las condiciones institucionales necesarias para la conquista del desarrollo económico. Tomo distancia, entonces, de lo que Nun llamó el otro reduccionismo, el recorte politicista.

Así, en lo primero, se trata de los fundamentos institucionales más generales sin los cuales la democracia política (método) no es posible. Hablo, de su valor intrínseco. En lo segundo, se trata de las posibilidades de la democracia política, en el doble sentido de la palabra: las de su existencia plena y las que nos ofrece. Hablo de su valor instrumental. Ambas cuestiones forman parte de lo que aquí se ha llamado una *sociología de la*

*transición*, que intente superar el reduccionismo politicista con el que el tema ha sido tratado en los últimos años, en la mayoría de los estudios sobre las transiciones democráticas en la región.

### COMUNIDAD, SOBERANÍA Y DEMOCRACIA

Desde estas preocupaciones generales, quisiera, ahora sí, comentar la ponencia de Degregori. Inscrito en la buena tradición peruana del ensayo político, el texto de Carlos Iván intenta explicar las razones de una victoria aparentemente imposible, la de Fujimori. Aunque ése es su propósito declarado, no debe de ser para nada casual que él se concentre, en entender las razones de una derrota, la de Vargas Llosa. En apariencia lo mismo, victoria y derrota son dos modos de nombrar el mismo hecho, el matiz cobra importancia al momento de realizar el análisis. Porque, en efecto, es preciso empezar a explicar ya mi punto de vista, si bien es cierto que siento una gran afinidad con la argumentación que pretende explicar las razones del desencuentro, casi diríase la imposibilidad, que tuvo el discurso político vargasllosiano para sintonizar con la mayoría de los sectores populares peruanos, es decir, la oposición maniquea y *naive* entre una modernidad cosmopolita y una tradición arcaica que terminó expresando la escisión étnica y cultural del país; no tengo el mismo acuerdo con las ideas con que pretende explicar el éxito de Fujimori que es la identificación de esa "herencia colonial" con decantadas demandas ciudadanas y democráticas que, a través de circuitos alternativos de comunicación y organización, habrían buscado expresarse en él.

Adicionalmente, no solamente es que encuentre teóricamente mejor formulado el primer problema que el segundo, sino que históricamente aquél me parece más importante que éste: la victoria de Fujimori fue, en gran medida, un subproducto de la derrota de Vargas Llosa. Las elecciones peruanas de 1990 dicen más por lo que niegan que por lo que afirman.

Si es cierto que el discurso simplificador del Frente Democrático Nacional y de su novelista candidato logró, para su mal, producir una identificación simbólica entre el par antagónico "moderno-tradicional" con la oposición y conflictividad histórica entre la vertiente criolla y la vertiente mestizo-indígena de la nacionalidad peruana —a la que habría que añadir, como señala bien la ponencia, las oposiciones entre la costa y la sierra (¿selva?), entre la capital (el centro) y las provincias (las regiones) y entre los ricos y los pobres— no me parece que esta identificación se haya producido de manera automática o a través de las mediaciones que el autor señala.

Lo primero, porque si bien es cierto que la escisión étnico-cultural opera como una brecha en el sistema de partidos y de los conflictos políticos en el Perú, es una determinación mediada, y, por tanto, no ineluctable. De otra manera, no se explicaría por qué uno de los liderazgos más arraigados de la política peruana es el de un personaje que es el prototipo de lo blanco, lo señorial, lo costeño y lo dominante: don Fernando Belaúnde Terry. Si en la mentalidad de los sectores populares peruanos, en su mayoría migrantes andinos, puede coexistir hoy el rechazo a Vargas Llosa, el blanco cosmopolita, junto a la aceptación de Belaúnde Terry, el blanco patriarcal, quiere decir que ella comporta un abigarramiento de códigos y de mensajes cuya lógica es bastante más compleja de aquella que Degregori supone.

Lo segundo, porque no parece ser tan clara la identificación que se hace entre esa "otra modernidad" y la demanda de ciudadanía, de acuerdo nacional y de democracia. Por lo mismo, la mediación que Degregori supone entre esa escisión étnico-cultural y el voto contra Vargas Llosa, que sería la resistencia de éste a una política de acuerdo nacional o pacto democrático, sólo es cierta en la medida en que a través de ese ideograma pueda estar expresándose una necesidad de pertenencia a una comunidad, cuyo modo de constitución —he ahí su error— no tiene necesariamente por qué ser democrático e igualitario. El recuerdo que hace Degregori de los discursos políticos de Belaúnde en 1980, de Barrantes en 1983 o de García en 1985, no hacen sino reforzar esta idea: la apelación legitimadora en los tres es el *bien común*, sea como llamado a la unidad nacional o como convocatoria a todos los peruanos. Y ya se sabe que la legitimación que apela al *bien común* es bien distinta de aquella que se remite a la *soberanía popular*: ésta es democrática e igualitaria, aquélla más bien trascendente y jerárquica. De ahí, como bien señala Lechner, las dificultades latinoamericanas y no sólo latinoamericanas, para producir una política laica. Estas demandas de pertenencia a un *común* son las que propician una sobrecarga religiosa de la política. Por eso, en el imaginario popular, Fujimori ahora, como antes García o Belaúnde, en vez de "estadista" aparece más bien como "salvador".

¿Por qué razones el discurso, no sólo político, de Mario Vargas Llosa no fue un conjuro capaz de convocar los manes (para seguir con la metáfora hechicera del ponente) del imaginario popular? No por su negativa a un acuerdo nacional democrático, *en tanto política*; sí, porque esa negativa, junto con otros elementos presentes en el discurso vargasllosiano fue percibida como una gran amenaza a esa necesidad de comunidad presente en la mentalidad popular. Desde esta matriz de interpretación cobra

sentido el conjunto de elementos que Degregori describe, y de manera principal, esa herencia colonial cuyo significado en cuanto a la diferenciación étnica y cultural del país, no es el de la posible "pluralidad de todas las patrias", sino la superioridad excluyente y segregadora de lo criollo sobre lo indígena.

Por ello, en el rechazo popular a la candidatura de Vargas Llosa, no existen sólo razones "buenas", aquellas que Degregori recoge en su ponencia; también existen razones "malas", señaladamente esa insistencia de los sectores populares para no reconocerse en el orden-desorden que ellos mismos han contribuido a crear, y persistir en la búsqueda de certidumbres premodernas, en el sentido de recibidas.

De ahí que, ni el discurso político de Vargas Llosa me parece tan unívocamente "señorial" como parece serlo en la interpretación de la ponencia —existen en él, aun cuando subordinados, elementos de modernidad que encontraron resistencias en determinadas configuraciones de la mentalidad popular—, ni tampoco me parece feliz y congruente con los matices de la propia ponencia esta imagen épica de "un pueblo en busca de una representación política", imagen extendida en ciertas interpretaciones de la intelectualidad peruana, y que, entre otras cosas, supone resuelto lo que constituye precisamente el problema, esto es, la constitución del pueblo como sujeto ... *en la política*.

La voluntad de autodeterminación y la resignación ante el destino conviven en la mentalidad popular en un hibridismo no reductible a sus elementos originarios, de la misma manera que el "señorialismo liberal" —la inversión de los términos no es gratuita— de Vargas Llosa tiene incrustado un germen de igualitarismo en su apelación a un mercado "no mercantilista".

No cabe duda de que frente a tales demandas de comunidad, de certidumbre, de integración simbólica de la sociedad, la oferta de conformación de individualidades libres y eficientes a través del mercado, no sólo era limitada y estaba desenfocada, sino que terminó reforzando la percepción generalizada de que el "nosotros" del Frente Democrático Nacional era, más bien, el de los "otros".

En efecto, como lo señalé en la primera parte de esta intervención, el propósito de conquistar una votación plebiscitaria para realizar un programa económico de ajuste estructural que en la experiencia cotidiana de la gente era la imagen misma de la exclusión y la desigualdad sin perspectiva razonable de bienestar futuro, estaba fuertemente signado por la inviabilidad desde el inicio. Pero lo que producía la incapacidad de interpelación del discurso político no era su marca plebiscitaria —lo que a

Degregori le parece su aspecto no democrático—, sino el programa, en el sentido amplio de la palabra, al servicio del cual se quería recabar esa “voluntad general”. La exaltación discursiva del individualismo encallaba en esta demanda de subordinación a un orden social limitado y excluyente.

El error de Vargas Llosa, teóricamente hablando, fue pensar que los supuestos ético-políticos que permiten el funcionamiento productivo del mercado se pueden lograr por vía económica; del mismo modo que el error de Degregori en su balance de este aspecto del discurso vargasllosiano es pensar que los supuestos ético-económicos que hacen posible la capacidad integradora de la democracia pueden conquistarse por medio del consenso. Se trata de un matiz que debe ser distinguido si no queremos perdernos en esa brumosa zona de frontera ubicada entre lo político y lo económico.

Para terminar, no es innecesario reconocer que es virtud del texto de Carlos Iván provocar una reflexión acerca de problemas más generales, que trascienden la especificidad de la coyuntura peruana, en la que él ha pensado en forma tan consistente.

# CIUDADANÍA, ESTADO Y MERCADO.\* DEMOCRACIA SOCIAL Y DEMOCRACIA POLÍTICA EN EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN CAPITALISTA

FÁBIO WANDERLEY REIS

## DEMOCRACIA, CAPITALISMO Y EL "PROBLEMA CONSTITUCIONAL"

La cuestión de la democracia, en contraste con el problema de la producción del poder (o del aumento de la eficacia colectiva), se observa por lo general como si fuera un problema de distribución de poder. Este problema se toma, sobre todo, como un acceso diferencial al aparato institucional del Estado. De ahí que el problema de la distribución de poder se coloque dentro del mismo plano social o socioeconómico (en el plano privado), en contraste con el supuesto liberal que dice que las relaciones de poder existen entre los individuos privados, por un lado, y el Estado, por el otro, en la medida en que las relaciones de los individuos entre sí sean horizontales, contractuales y libres de poder.<sup>1</sup> En el contexto que aquí estudiamos, el aspecto social del reparto del poder en el *capitalismo* tiene su esfera central como forma de organización social y económica, con la estructura de clases sociales estratificadas que le corresponde. Por ello, surge de inmediato el tema clásico de las relaciones entre el capitalismo y la democracia, y el de las relaciones entre democracia política y democracia social que se manifiesta como un desdoblamiento.

El problema de articular el capitalismo con las diversas etapas de la

\* Se trata de una adaptación de la reformulación de "Ciudadanía democrática, corporativismo y política social en Brasil", publicado en Sônia Draibe *et al.*, *Para la década de los 90: prioridades y perspectivas de políticas públicas*, Brasilia, IPEA-IPLAN, 1989.

<sup>1</sup> Cf. Gianfranco Poggi, *A Evolução do Estado Moderno*, Rio de Janeiro, Zahar, 1981, p. 104.

democracia puede describirse como el problema constitucional básico que cada nación-Estado deberá resolver, si se toma dentro de una perspectiva amplia y que corresponda a un proceso general de constitución y desarrollo de las naciones-Estado de la época moderna. Cuando el capitalismo se introduce y se instala frente a una estructura de tipo tradicional, con los consecuentes desarreglos demográficos para redefinir la articulación entre identidades personales y colectivas y los intereses correspondientes, es necesario reordenar la convivencia de categorías y grupos sociales importantes, en especial, la de las clases sociales. Un aspecto esencial de la dinámica que así se expande tiene que ver con el efecto corrosivo que ejerce el igualitarismo inherente al principio del mercado sobre los componentes de desigualdad y jerarquía de la estructura social tradicional. Existe, así, un sentido importante en el cual el capitalismo se muestra, de por sí, socialmente democratizante porque ayuda a que las relaciones de mercado se expandan a pesar de que existan, y estén vigentes, factores sociales desiguales y de cuño tradicional. A pesar de que lo usual es relacionar el tema del capitalismo directamente con el de la democracia política, puede decirse que el problema de la democracia social surge con el capitalismo y, tal vez, por sus conexiones, con el tema de la democracia social y las posibilidades ligadas a él, el tema de la democracia política adquiere importancia y dramatismo en sus relaciones con el capitalismo, configurando el problema constitucional básico que exige una respuesta.

El crecimiento del capitalismo puede llevar consigo una ruptura en la correlación que ha existido desde tiempo atrás entre el aspecto social y el aspecto de corte político de la distribución del poder, correlación derivada de la actividad política que se hallaba en la verdad reservada a aquellos que disfrutaban de una superioridad social.<sup>2</sup> Fueron las diversas vicisitudes, estudiadas en detalle en los casos "clásicos" del occidente europeo,<sup>3</sup> las que enlazaron el esfuerzo de construir aparatos estatales efectivos conjugados con la afirmación y la penetración de las relaciones de mercado. Ello permitió que surgiera una actuación y una participación políticas de las masas populares desviadas y transformadas en fuerza de trabajo "libre". Pretende ser un instrumento que trabaja a favor de objetivos cuyo principio de igualdad en el mercado se afirma y se extiende de

<sup>2</sup> Respecto del artículo clásico de Alessandro Pizzorno, véase "Introduzione allo Studio della Partecipazione Politica", en *Quaderni di Sociologia*, vol. 15, núms. 3-4, julio-diciembre, 1966, pp. 235-288.

<sup>3</sup> Véase en especial Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston, Beacon Press, 1966.

manera gradual e imprime al proceso sociopolítico moderno un trazo característico de inconformismo y, en última instancia, un dispositivo propiamente revolucionario. La dinámica general descrita está, sin duda, caracterizada por tensiones y contradicciones importantes; la principal de ellas se refiere al hecho de que el capitalismo que carcome las formas tradicionales de poder social, a pesar de que también se vale de ellas<sup>4</sup> se fundamenta en formas *sui generis* de desigualdad social y en la dominación que ejercen los intereses del capital, intereses que con posterioridad se verán amenazados por esa misma dinámica.

El problema constitucional que va configurándose se reproduce en diferentes procesos nacionales, incluido el de los países que constituyen la actual periferia del sistema capitalista mundial. Las alternativas, abiertas en principio a "solucionar" el problema (las que proporcionan los parámetros en los cuales se lleva a cabo el juego político como posibilidad, por lo menos en el horizonte de los actores y, en especial, en el caso de los países capitalistas menos avanzados) incluyen: a) un enfrentamiento revolucionario y la posible eliminación del capitalismo; b) la represión autoritaria que da fin al compromiso del aparato estatal con los intereses del capital, y c) algún tipo de equilibrio y compromiso democrático. Es natural que cada una de las "soluciones" pueda presentar un grado de eficacia y estabilidad mayor o menor, lo que resalta, en particular, la inestabilidad que caracteriza el desenlace autoritario que distingue la represión abierta de determinados intereses y por la presencia de un fuerte elemento de coerción. Las otras dos alternativas, en contraste, podrían caracterizarse por una marcada estabilidad una vez que se llevan a cabo; pero para lograr alguna de ellas, ya sea la revolución anticapitalista con avances, o el compromiso democrático estable, se tienen que dar condiciones muy especiales y, desde luego, difíciles de llevar a cabo.<sup>5</sup>

La regla en la cual estos casos aparecen como excepciones corresponde precisamente a las ideas derivadas del problema constitucional no

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, Fernand Braudel, *A Dinâmica do Capitalismo*, Rio de Janeiro, Editora Rocco, 1987, sobre la discusión del estudio originado por las jerarquías tradicionales del crecimiento capitalista.

<sup>5</sup> Los recientes acontecimientos en la Unión Soviética y en el este europeo sugieren la introducción de importantes matices en el tema de la estabilidad de las sociedades que pasaron por revoluciones socialistas. La pregunta fundamental se pregunta hasta qué punto tales acontecimientos pueden llegar a una "latinoamericanización" o "pretorización" de los países comprendidos en el sentido en que se discutió en el texto, o por lo contrario, si representan la evidencia del vigor institucional de tales países que hasta este momento han sabido procesar "institucionalmente" reformas dramáticas de su propio aparato institucional. Es evidente que aún no es tiempo de dar una respuesta definitiva a esa pregunta.

resuelto, y bajo la forma del "pretorianismo" que algunos autores han destacado en sus análisis, en especial Samuel Huntington.<sup>6</sup> En la categoría pretoriana, la ausencia de instituciones políticas y efectivas origina que cada "fuerza social" acabe por echar mano de cualquier cosa en la arena política, para utilizar la expresión de Huntington, así como por valerse de todo tipo de recursos. De ahí, el papel tan importante que han ejercido los militares, que cuentan con un recurso decisivo: la coerción física. La consecuencia natural es que el cuadro político oscila entre arreglos abiertamente autoritarios, por un lado, con el sello característico de los militares en su control ostensivo del proceso político y, por el otro, las formas populistas en las cuales el Estado tiende a mostrarse totalmente expuesto a la censura por una multiplicidad de intereses que se afirman de manera más o menos inmediata, estrecha y "fisiológica".<sup>7</sup>

Como quiera que sea, es importante destacar la distinción que representa el llegar a resolver el compromiso democrático estable. Tal distinción radica en que, en contraste con la alternativa revolucionaria que elimina el capitalismo, la solución democrática estable de los modelos que perviven en los países occidentales supone el desarrollo pleno del sistema capitalista como tal, porque así adquiere la capacidad de examinar el problema constitucional que de por sí engendra. Existe un componente paradójico en este desdoblamiento, componente que debe observarse en el mismo nivel de la idea marxista de las contradicciones que se derivan del capitalismo, a pesar de que aquí se ramifica en una dirección contraria a ciertas propuestas marxistas más ortodoxas. Las suposiciones dicen, por un lado, que la penetración del capitalismo llevará, siguiendo su misma lógica, a que persista el factor de conflicto, y hasta el revolucionario al que hemos hecho referencia, el cual puede significar una amenaza para su sobrevivencia. Sin embargo, por el otro lado se postula que el avance y el desarrollo total del sistema no agrava estas contradicciones y que puede ocurrir la eventualidad de una ruptura revolucionaria. Puede suceder, más bien, que estas condiciones logren neutralizar el potencial revolucionario que le es inherente a través de un proceso que, por así decirlo, institucionalizará la dimensión contradictoria que es propia del capitalismo,

<sup>6</sup> Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.

<sup>7</sup> SanThiago Dantas, Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil durante el gobierno de Joao Goulart, estableció la distinción irónica entre la política "ideológica" y la política "fisiológica". Aunque ya se ha olvidado a Dantas, quien murió hace ya tiempo, el tema del "fisiologismo" es de actualidad en Brasil.

de modo que los arreglos institucionales de la democracia se centren en un compromiso que estará garantizado por el mismo capitalismo.

El diagnóstico esbozado es importante, como lo demuestra lo excepcional de las adaptaciones democráticas estables dentro de la vigencia del capitalismo y el carácter de garantía que este compromiso democrático asume, porque confirma ciertas apreciaciones clásicas que autores liberales del siglo XIX compartían con Marx, y en las cuales se afirma, de inicio, la existencia de una incompatibilidad entre el capitalismo y la democracia política.<sup>8</sup> El lado simpático del marxismo distingue tales apreciaciones por el énfasis —en el cual, además, se ha corroborado su agudeza en análisis recientes de autores que están lejos de ser identificados como marxistas— que pone en cierto rasgo que sería un componente decisivo del propio sistema capitalista, y que marcaría inevitablemente los arreglos políticos en cualquier sociedad capitalista: lo que se ha llamado la dependencia estructural del Estado y de la sociedad capitalista frente al capital.<sup>9</sup> Tal dependencia expresa, más que nada, el hecho de que sin importar el aparato político-institucional establecido, la vigencia del capitalismo con la propiedad privada de los instrumentos de producción continúa manteniendo las decisiones relacionadas con las inversiones a manos de los capitalistas, decisiones que condicionan profundamente el nivel de actividad económica y tienen consecuencias en términos de obligaciones directas e indirectas que permean toda la estructura socioeconómica y política. El compromiso democrático logra así que se *pacifiquen* las consecuencias en ciertos aspectos importantes derivados de esa dependencia estructural. La relación de este amortiguamiento se efectúa en línea directa con la contrapartida que los intereses capitalistas conceden para hacer posible el compromiso, es decir, aceptar patrones de actuación del Estado en los que éste se muestra ‘relativamente autónomo’ frente a

<sup>8</sup> Véase Claus Offe “A Democracia Partidária Competitiva e o Welfare State Keynesiano: Fatores de Estabilidade e Desorganização”, en C. Offe, *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984, en donde destaca la *convergencia* entre el pensamiento de Marx y el de autores como Mill y Tocqueville.

<sup>9</sup> Puede encontrarse un trabajo sobre la dependencia estructural de la sociedad capitalista frente al capital y sus desdoblamientos en relación con el Estado, en Claus Offe y Voker Ronge, “Teses sobre a Fundamentação do Conceito de ‘Estado Capitalista’ e sobre a Pesquisa Política de Orientação Materialista”, en Offe, *Problemas Estruturais, op. cit.*, así como en Adam Przeworski, *Capitalism and Social Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 1985, y en especial en Adam Przeworski, *The State and the Economy under Capitalism*, manuscrito, Universidad de Chicago, 1988, en donde el autor termina por cuestionar si debe existir dependencia. Un análisis concurrente por un autor que no está ligado al marxismo es el de Charles Lindblom en *Política e Mercados*, Rio de Janeiro, Zahar, 1979.

una estructura fundamental del poder social y, siguiendo la sensibilidad que el manejo de los mecanismos democrático-electorales le impone, con lo que se convierte en agente decisivo de formas de democracia social que son lo bastante significativas como para neutralizar el impulso de reivindicación y potencialmente revolucionario de los sectores populares movilizados políticamente que quedan por debajo de la promesa más radical de igualdad que contienen las propuestas socialistas.<sup>10</sup>

### CIUDADANÍA, DERECHOS DEL CIUDADANO Y VIRTUD CÍVICA

La forma cabal en que se desarrolla el compromiso democrático en los términos indicados es sin duda la del *welfare state*, cuyo avance marca la vida de los países democráticos, en especial la de los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Visto desde las complicaciones o contradicciones derivadas del proceso global descrito con anterioridad surge, en breves líneas, el problema de avalar el significado del *welfare state*.

La imagen predominante que caracteriza las actividades del *welfare state* se concibe como una especie de traslado del proceso del desarrollo capitalista, en el cual la abundancia de recursos producida por el avance del capitalismo en determinados países podría permitir que apareciera un estado-providencial distinguido por su preocupación de lograr una distribución del ingreso adecuada, y por su empeño en asegurar el acceso amplio a los bienes de salud, educación, etc. Esta imagen nos lleva a cierto concepto clásico de la idea de ciudadanía, de T. H. Marshall, en el cual los "derechos sociales" surgen como la culminación tardía de un proceso en el cual previamente se afirman los "derechos civiles" y los "derechos políticos". En el paradigmático caso inglés, Marshall confirma que dichos derechos ocurrieron de manera sucesiva en los siglos XVIII (civiles), XIX (políticos) y XX (sociales).<sup>11</sup>

Sin embargo, contrastando con esa perspectiva, existen otros análisis entre los cuales cabe destacar los realizados en fechas recientes por Claus Offe, siguiendo la línea de trabajos anteriores de Karl Polanyi, quien se-

<sup>10</sup> En *Capitalism and Social Democracy*, *op. cit.*, Przeworski explora con entusiasmo la articulación entre la idea de independencia estructural del Estado frente al capital y el concepto de la democracia política como un compromiso. Véase también a J.A. Bergoug-noux y B. Manin, *La social-démocratie ou le compromis*, París, PUF, 1979; y P. Rosanvallon, *La crise de l'État providence*, París, Éditions du Seuil, 1981.

<sup>11</sup> T.H. Marshall, "Citizenship and Social Class", en *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York, Doubleday, 1965 (texto original de 1950).

ñala el carácter del *welfare state* como la *necesidad funcional* del propio capitalismo y, por lo mismo, como una razón para que las actividades del caso se ejecuten con mayor o menor intensidad y éxito, desde las *primicias* del desarrollo capitalista.<sup>12</sup> En otras palabras: las prácticas de la política social no representan lo que pudiera ser un colorido adicional que el Estado adquirió por accidente en un proceso de desarrollo capitalista, cuya lógica de mercado le es ajena, y en realidad constituye un contrapunto “no mercantil” inherente a esa misma lógica. Se trata, según se percibe aquí, de una idea totalmente afín a la ya expuesta respecto de la liga entre el capitalismo y la aparición del problema de la democracia social. Se articula, por otro lado, con una importante vertiente de estudio del *welfare state*, avalada por los problemas de *legitimidad* de la organización sociopolítica inherente al capitalismo avanzado, en contraste con otras.

Puede destacarse el punto principal referido a las ideas de Marshall recién mencionadas. Como se señaló, Marshall ve en el desarrollo de la ciudadanía, que culmina con la afirmación plena del *welfare state*, un proceso de conquista y de logros en los derechos del ciudadano. Marshall aborda el problema de la ciudadanía como un *status* respaldado por el reconocimiento de derechos, en contraste con las prestaciones y contra-prestaciones propias del mercado.

Además, surge cierto cuestionamiento sobre un tema central de la filosofía política de todos los tiempos, que han retomado algunos autores por el ángulo de los problemas que ocasiona el *welfare state*, a saber, la forma de observar la cuestión de las *responsabilidades* y de los deberes del ciudadano, en relación con el desarrollo de la ciudadanía.<sup>13</sup> Pensar en el tema, equivale a profundizar en el examen del papel que desempeña un factor de naturaleza ética en las relaciones del individuo con el Estado y la colectividad, factor que, naturalmente, ya se encuentra en juego y que se refiere a los derechos del ciudadano. La idea de responsabilidad del ciudadano, por tanto, introduce la noción de civismo, o de virtud cívica. Es decir, ciertas inclinaciones subjetivas que caracterizarían al ciudadano como miembro de una colectividad que le ofrece, entre otras cosas, la misma identidad personal; sin embargo, éste debe ofrecer su disposición celosa y responsable, misma que no se encuentra en la idea del ciudadano como mero titular de derechos. Si se destaca el aspecto de la relación del

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, Claus Offe, *Contradictions of the Welfare State*, en John Keane (comp.) Cambridge, Massachusetts., The MIT Press, 1985, en especial pp. 263 y ss.

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, George Armstrong Kelly, “Who Needs a Theory of Citizenship?”. *Daedalus*, otoño de 1979, pp. 37-54 (vol. 108, núm. 4 del *Proceedings of the American Academy of Arts and Sciences*).

individuo con el Estado, la postura cívica indicada conduciría al individuo a reconocer la *legitimidad* del Estado como supuesto agente de la colectividad, legitimidad que, de alguna manera, el individuo puede disfrutar sin tomar en cuenta su carácter de proveedor de beneficios que se asocia con la imagen de Estado según el concepto de ciudadanía plena de Marshall. En contraste, hay autores, como Habermas por ejemplo, que han señalado la crisis de legitimidad que se daría conjuntamente con el crecimiento del *welfare state* en los países de capitalismo avanzado, en donde el *status* y la postura idealizada del ciudadano se sustituyen, como dice Kelly, por la condición y la perspectiva de "cliente", configurándose así una especie de "ciudadanía negativa".<sup>14</sup> Todo sucedería como si el éxito mismo del *welfare state* fuera el resultado de introducir un elemento de mercado en la propia condición de ciudadano, "despreciando", de cierta forma, la nobleza del *status* que le corresponde.

Es importante resaltar ciertos matices importantes en las relaciones de ese aspecto subjetivo con otros a los que aquí se hace referencia. No debe ignorarse que el elemento subjetivo requerido para lograr la legitimidad aparece en la literatura correspondiente asociado con la vigencia (la sobrevivencia) de rasgos que corresponderían a formas sociales y políticas tradicionales. Por ejemplo, Kelly define la perspectiva "cívica" en su referencia especial al caso del ciudadano de la *polis* clásica, en donde la dimensión ya reducida de la colectividad y, en consecuencia, la forma intensa y directa de inserción del individuo en la vida social y política, se encaminan a crear vínculos significativos y profundos entre la comunidad y el propio sentido de la identidad. Así se favorecería la ciudadanía, caracterizada por los trazos de una responsabilidad colectiva, virtud cívica y hasta de heroísmo: *dulce et decorum est pro patria mori*, dice la máxima que recuerda Kelly como la expresión adecuada del *ethos* que ahí prevalece. Los movimientos nacionalistas, en especial los del siglo XIX, trataron de reproducir el mismo *ethos* relacionado con la constitución y consolidación de las entidades nacionales modernas de grandes dimensiones, y los trazos de la "ciudadanía negativa" observados a la vez que se lleva a cabo el desarrollo progresivo del *welfare state*, los que de alguna forma aparecen como un fracaso en su esfuerzo por construir la conciencia civil que contenían esos movimientos, al menos si se hace de ellos una lectura benévola.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Jürgen Habermas, *Legitimation Crisis*, Boston, Beacon Press, 1975; Kelly, "Who Needs a Theory of Citizenship?", *op. cit.*, en especial p. 32.

<sup>15</sup> Kelly, *op. cit.*, pp. 28 y 29.

La subjetividad de este aspecto está llena de ambigüedades, a pesar de no dejar de lado ni el contexto ya mencionado que representa el surgimiento y la expansión del capitalismo, ni las contradicciones que lo señalan. Desde un punto de vista internacional o universal, es natural que se cuestione la identificación de la colectividad nacional con una parcialidad que parecería no tener ética (*aética*). Pero, aun cuando se tome la nación-Estado como la referencia colectiva más amplia, es necesario destacar que aquello que surge como virtud cívica en la perspectiva de la identidad colectiva en su conjunto (nacional) puede mostrarse, desde diversas alternativas, para definir las identidades colectivas, como las que corresponden a las clases sociales como posibles grupos, o al menos "latentes", y no como manipulación o control ideológico por parte de las categorías o clases dominantes. La fuerte presencia de un elemento de identidad en el proceso político, puede ser compatible con la circunstancia de posturas de reivindicación y, eventualmente, beligerantes o revolucionarias dentro de la colectividad nacional, en caso de que el foco de esa identidad se traslade al nivel de colectividad "parcial" de algún tipo (clases, grupos étnicos, etc.). Estas posturas tenderán a distinguirse por trazos de rigidez e intransigencia si se hace compatible esta presencia con la propuesta de una ciudadanía capaz de mostrarse "nacionalmente" virtuosa o cívica (patriótica) en los casos en que se incluya la fusión entre el sentido de la identidad personal y la referencia nacional. En cambio, si se dirige a un pragmatismo afín con la postura del "cliente", de la que habla Kelly, se favorece la negociación y la tolerancia (la suma de todo puede obstaculizar el compromiso democrático, del cual las políticas sociales del *welfare state* son parte central, y representa un contexto favorable a esa postura). Y así es como se dan ciertos *trade-offs* de los que, en apariencia, no se puede escapar. De ahí que implantar un compromiso democrático efectivo redunde, en amplia medida, en que se instaure una especie de "mercado político", lo que no quiere decir que la vigencia de éste, como la de cualquier mercado, pueda prescindir de algún grado de equilibrio y control propio por parte de los actores involucrados, y pueda basarse en una simple afirmación, incontrolable, de esos intereses. De modo que, como ya observamos, lo único que se logra con ese juego desenfrenado de intereses es el "pretorianismo" del problema constitucional no resuelto, tanto en su etapa populista y "fisiológica", como en su expresión máxima de autoritarismo y militarismo.

Es importante resaltar, dentro del contexto que representa el juego de las esferas de derechos y deberes de la ciudadanía, así como los *trade-offs* recién mencionados, cierta ambivalencia básica que distingue la mis-

ma idea general de ciudadanía tomada como ideal normativo. Así visto, el ideal de ciudadanía incluye, por un lado, un elemento de igualdad y de consenso que equivale a compartir el *status* derivado de su inserción en una *comunidad*, elemento al que corresponden las virtudes solidarias y cívicas, así como los deberes o responsabilidades del ciudadano. Sin embargo, no hay duda de que también incluye cierto elemento de afirmación autónoma de cada miembro individual de la colectividad (aquí se trata del elemento que siempre aparece como de conflicto en vez de aparecer como de solidaridad y convergencia).<sup>16</sup> En realidad podría decirse que tal ambivalencia es característica de esa misma política, y que por ello contiene una tensión permanente entre la afirmación instrumental de los intereses (en el límite de los intereses *individuales*) y la definición de focos de solidaridad y de identidades colectivas en diferentes escalas, de cuya convivencia también resultan intereses *colectivos*. El gran desafío que enfrenta el proceso político moderno puede observarse precisamente como la conciliación o la compatibilidad de las tensiones que de ahí derivan. Así podría atender la demanda contradictoria de que la ciudadanía sea a la vez un foco de convivencia igualitaria y solidaria de los agentes sociales dentro de una arena en la que se afirmen los objetivos e intereses de manera autónoma de cualquier naturaleza.<sup>17</sup>

### EL CORPORATIVISMO

Existe otro aspecto de la temática general en la cual se introduce una cuestión de gran importancia para nuestros propósitos. Se trata del *corporativismo*. No es posible, desde luego, hacer un recuento, por sumario que sea, de las discusiones contemporáneas que se relacionan con el *welfare state* sin tomar en cuenta el corporativismo. La expansión y el desarrollo más elevado del *welfare state* ocurren de manera simultánea y están íntimamente ligados con la redefinición de las formas aparecidas frente al Estado a raíz de los intereses de la "sociedad civil". Esta rede-

<sup>16</sup> Kelly (*op. cit.*, pp. 29-31) contrapone la esfera cívica de lo que se llamó con anterioridad la esfera "civil", vista no sólo como la afirmación de los derechos liberales (llamada "civil I"), sino como una postura de reivindicación de los derechos sociales que se da con el crecimiento del *welfare state* ("civil II"). Tal vez podría sustentarse que lo "civil", así entendido, es el elemento moderno de la ciudadanía, en contraposición al carácter tradicional de lo "cívico".

<sup>17</sup> Véase Fábio W. Reis, "Solidariedade, Interesses e Desenvolvimento Político", *Cadernos DCP*, núm. 1, marzo de 1974, pp. 5-53.

finición da como resultado que se sustituyan patrones "pluralistas" clásicos, en los cuales los núcleos sociales de intereses de todo tipo buscaban organizarse de manera autónoma frente al Estado (en ocasiones hostilizados por él mismo, como sucede con frecuencia con las asociaciones sindicales o partidarias ligadas a los trabajadores), por medio de mecanismos contrarios para que tales intereses pudieran articularse con el Estado en un arreglo designado como "neocorporativismo". La característica particular de este arreglo ha generado una esfera extraparlamentaria de decisiones, en la cual la burocracia estatal se asocia a líderes de asociaciones empresariales y sindicatos de trabajadores, a fin de discutir cuestiones de política económica y social de gran importancia. Tal articulación se lleva en circunstancias en que el fervor originado por el Estado puede derivar, desde el punto de vista de los sindicatos de trabajadores, en sindicatos que son admitidos en el círculo corporativo de negociaciones, y en la tendencia a monopolizar la representación de las diversas categorías.<sup>18</sup>

La actitud que predomina en la literatura relativa al neocorporativismo sugiere bastantes reservas en el significado atribuido al fenómeno de la democracia como deseo. La tendencia a generar monopolios y la visión restringida, o de carácter semiclandestino, de las formas típicas de procesar las decisiones en las estructuras corporativas son características contrarias a la democracia y, por lo mismo, motivo de preocupación. Sin embargo, es preciso hacer diversas consideraciones.

En primer lugar, es importante reconocer el carácter inevitable de que los intereses de los trabajadores buscan la cercanía del Estado como resultado directo de su empeño en el esfuerzo por reorganizar o de "producir el poder" para uso propio. En caso de que la actuación organizada de los trabajadores se oriente de manera revolucionaria, ésta dará como resultado natural el control directo y total del aparato del Estado. Sin embargo, en la hipótesis de que llegara a establecerse el compromiso democrático, las organizaciones de trabajadores deberán conducirse con eficacia para defender sus intereses dentro del capitalismo, con lo que se intentará, como corresponde a cualquier tipo de organización, controlar las condiciones que surgen del ambiente en que actúan, y tendrán en el

<sup>18</sup> Parece superfluo introducir referencias extensas a la enorme literatura que existe sobre el corporativismo y el neocorporativismo. Sólo mencionaré el artículo clásico de Philippe Schmitter, "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics*, vol. 36, núm. 1, 1974, pp. 85-131, y el volumen editado por Suzanne Berger, *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1981.

Estado un objeto de cuestionamiento por ser un actor de cuyo comportamiento se derivarán consecuencias centrales. Si no es posible tomar por asalto al Estado, es necesario penetrarlo en la medida de lo posible. Se trata, en buena medida, de la misma lógica del "mercado político" señalada líneas arriba, que opera en el proceso de "corporativización". Norberto Bobbio nos ofrece, a propósito de la misma temática general, una perspectiva que puede vincularse con Max Weber; se trata de la lógica en la que el "empresariado político" promueve los intereses de diversas clientelas, de modo que corporativismo y *welfare state* surgen como consecuencia de la propia dinámica de la democracia y de su lógica de mercado político.<sup>19</sup>

Aún hay más. El rasgo decisivo de la dependencia estructural frente al capital, característica del "estado capitalista" ya señalada y que no puede dejar de ser sensible a los intereses del capital y estar siempre abierta al contacto con los capitalistas, de forma ostensiva o informal y semi-clandestina. En otras palabras, cumple ese juego político que se da dentro del capitalismo, sin que el reconocer la fatalidad de la articulación "corporativa" del empresariado con la burocracia estatal aparezca como una conjura. No hay duda de que esta articulación se lleva a cabo a través de los "anillos burocráticos" del conocido diagnóstico de Fernando Henrique Cardoso,<sup>20</sup> mediante las condiciones propias de regímenes autoritarios, como el que estuvo en vigor en Brasil hasta hace poco. Regímenes en los cuales, como vimos, se extreman las afinidades capital-Estado que mitigan o atenúan el compromiso democrático. Sin embargo, esta articulación también se da hasta cuando la democracia se encuentra implantada y consolidada, dentro de una miríada de formas de contacto y consulta permanente que la burocracia estatal debe mantener con los medios empresariales.<sup>21</sup> Por tanto, es de suma importancia señalar que la articulación "corporativa" con el Estado se lleva a cabo por el lado empresarial y es probable que hasta en condiciones de implantar y estabilizar el compromiso democrático como tal.

<sup>19</sup> Cf. Norberto Bobbio, *O futuro da Democracia*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, pp. 122 y ss.

<sup>20</sup> Fernando Henrique Cardoso, *Autoritarismo e Democratização*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975, cap. vi.

<sup>21</sup> Lindblom ofrece una amplia descripción de las formas asumidas por las alianzas entre el empresariado y el Estado en los países capitalistas avanzados en *Política e Mercados*, op. cit. Desde luego que pueden mencionarse muchos antecesores en la literatura de las ciencias sociales sobre los aspectos diversos de la misma temática. Mencionemos la idea de "tecnocultura" elaborada por John K. Galbraith en *The New Industrial State*, Nueva York, The New American Library, 1968.

En efecto, puede decirse que la democracia ("burguesa"...), ya que incluye la dependencia estructural frente al capital, está asociada de manera natural a algún tipo de "hegemonía ideológica" del empresariado frente al conjunto de la sociedad y a los propios sectores populares, lo que otorga a los empresarios cierta respetabilidad y ascendencia. Pero ello está lejos de significar, como pretenden algunos, que las condiciones en que se lleva a cabo el compromiso democrático estable sean aquellas en que tal ascendencia o hegemonía del empresariado se traduzca en la capacidad, por parte de éste, de organizarse por sí mismo en el plano político-partidario y de disputar las elecciones con perspectiva de éxito, para llegar al control del Estado por la vía electoral y parlamentaria.<sup>22</sup> La dependencia estructural frente al capital no se identifica con la hegemonía ideológica del empresariado ni tampoco la exige, como tampoco la hegemonía ideológica tiene que ser entendida como predominio político-electoral. Los efectos de la dependencia estructural pueden hacerse sentir en su totalidad, incluso dentro del plano ideológico o de la psicología colectiva, sin importar el éxito en el plano de la actuación electoral y partidaria. Es evidente que el empresariado puede influir de múltiples maneras en el proceso electoral y en la arena parlamentaria, incluso en el desplazamiento de recursos financieros y en la formación de grupos poderosos de presión. Sin embargo, la forma *típica* en que se estabiliza el compromiso democrático incluye la tendencia al éxito electoral prolongado de *partidos de trabajadores o populares* y hasta de partidos revolucionarios en su concepción original, que así se "electoralizan" y se convierten en parte y factor del proceso de "desradicalización" de la clase trabajadora y de los acomodados democráticos del juego político.<sup>23</sup> De ahí que en condi-

<sup>22</sup> Un ejemplo de la perspectiva que asocia la "hegemonía" burguesa o empresarial con la actuación en el plano de la "sociedad civil" y a través de partidos propios y con el control del Estado por ese conducto, se tiene en Fernando Henrique Cardoso, "O Papel dos Empresários no Processo de Transição", *Dados*, vol. 26, núm. 1, 1983, pp. 9-27 (véase en especial la p. 24).

<sup>23</sup> Véase en especial Adam Przeworski, *Paper Stones: A History of Electoral Socialism*, Chicago, The University of Chicago Press, 1986, para un examen detenido de la participación electoral de los partidos socialistas europeos. En el caso de Brasil pueden corroborarse claramente las perspectivas electorales del empresariado, en donde uno de los componentes decisivos de la inestabilidad pretoriana ha sido la constante frustración sobre lo que se espera del *establishment* socioeconómico con el fin de que pueda llegar a controlar el proceso electoral y sus resultados. A pesar de que las masas populares brasileñas, caracterizadas en su gran mayoría por la total privación económica e intelectual, no representan todavía un terreno propicio para que se pueda introducir firmemente un partido popular de cuño ideológico; la alternativa del electorado popular siempre se dirige a los líderes o partidos que se consiguen presentar de manera convincente como si fueran del

ciones "normales", el acceso rápido y oportuno del empresariado al Estado en términos "corporativos", informales, eventuales y poco ostensivos, surge como un elemento de las concesiones y contrapartidas que componen y hacen posible el compromiso democrático. Sería difícil contar con una aquiescencia empresarial a tal compromiso en condiciones que pretendan neutralizar de inmediato la forma en que operan los mecanismos corporativos, porque ello representaría en buena medida la tentativa de neutralizar la lógica misma del capitalismo y redundaría en la reapertura del problema constitucional. Incluir los intereses de los trabajadores y de sus líderes en los mecanismos del entendimiento corporativo en el Estado, no puede significar, desde el punto de vista empresarial, otra cosa que el desague natural del proceso que así se caracteriza, en la medida en que los trabajadores, según su propio punto de vista, representarán, si se excluye la opción revolucionaria, otra forma de atenuar el sesgo de la inevitable apertura burocrática e informal del Estado a los capitalistas, la que garantiza la autonomía del Estado frente a éstos últimos, a más de una mayor democracia.

#### PROTECCIÓN SOCIAL EN BRASIL Y LAS AMBIGÜEDADES DE LA CIUDADANÍA

El examen de la literatura dedicada al tema de la política social y de jubilaciones en Brasil es muy útil para valorar la importancia y las posibles consecuencias de las confusiones que pueden surgir con las cuestiones discutidas en los puntos anteriores. Esta literatura está empeñada en el problema del corporativismo y de los prejuicios que lo rodean. El corporativismo, como tema central de las discusiones ligadas al Estado en Brasil, es también un punto importante de convergencia y acuerdo, ya que todos concuerdan en condenarlo. La idea de corporativismo está

---

lado "popular" del espectro político, aun cuando, dada la falta de complicaciones ideológicas para percibir tal espectro, las preferencias lleguen, de una elección a otra, a recaer sobre diversas figuras y a veces contrastantes cuando son avaladas como categorías políticas convencionales. En otras palabras, el populismo, con su fluidez característica, continúa siendo, sin duda, el componente de las inseguridades y riesgos de que el proceso electoral tiende a revestirse a los ojos de las élites socioeconómicas. Se pueden encontrar análisis más elaborados de la información relativa al periodo autoritario posterior a 1964 en Fábio W. Reis (organizador), *Os Partidos e o Regime: A Lógica do Processo Eleitoral Brasileiro*, São Paulo, Símbolo, 1978; véase también Fábio W. Reis, "Partidos, Ideologia e Consolidação Democrática", en Fábio W. Reis y Guillermo O'Donnell (organizadores), *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*, São Paulo, Vértice, 1988.

ligada, a los rasgos dictatoriales y semifascistas del Estado Nuevo de Getulio Vargas, de modo que no hay duda que el término “corporativismo” es significado del control autoritario por parte del Estado, aunque también exista otra connotación, igualmente negativa, sobre la defensa egoísta y extraviada de intereses cerrados, en especial en lo relacionado con las categorías ocupacionales.

Sea lo que fuere, y en lo relativo a la política social, el término tan festejado de “ciudadanía regulada” corresponde a la forma de expresar lo equívoco del análisis típico de la literatura, término acuñado por Wanderley Guilherme Dos Santos para aludir al supuesto ingrediente de manipulación y control por parte del Estado, rasgo que se llevó a cabo en Brasil durante el crecimiento de la ciudadanía dentro de la esfera de la revolución de 1930. El punto central de la definición que hace Dos Santos de la “ciudadanía regulada” se encamina a ajustar la idea de ciudadanía, y de los derechos que le corresponden en donde sobresalen los relativos a la política de jubilaciones, con los rasgos que se relacionan con el surgimiento del corporativismo: señala que se trata de un concepto de ciudadanía cuyas raíces se encuentran en un “sistema de estratificación ocupacional [...] definido por norma legal”,<sup>24</sup> y que la ordenanza de las profesiones, la cartera profesional y el sindicato público, son “los tres parámetros de lo que se convierte en la definición de ciudadanía”.<sup>25</sup> Uno de los elementos de referencia es que, cuando se reconoció el Estado brasileño, con las instituciones de retiro en la década de los años treinta, “algunos de los principios informaban sobre el sistema [...] como, por ejemplo, la vinculación de los beneficios a las contribuciones anteriores y la aceptación del trato diferenciado en términos de salarios según la categoría del profesional, lo que originó que se reafirmara la práctica del trato desigual en los beneficios de estos derechos dispensados a los ciudadanos con distintos estratos según su categoría profesional”.<sup>26</sup>

Surgen varias confusiones de este enfoque. Para comenzar, el uso del término de ciudadanía “regulada” tiene connotaciones negativas porque se asocia con ideas de estratificación y desigualdad, y sugiere con claridad una circunstancia alternativa y supuestamente “normal” o “buena”, en la cual la ciudadanía estaría libre de “reglamentaciones” por parte del Estado. Sin embargo, es evidente que el avance de la ciudadanía

<sup>24</sup> Wanderley Guilherme Dos Santos, *Cidadania e Justiça*, Rio de Janeiro, Editora Campus 1979, pp. 74 y ss.

<sup>25</sup> *Ibid.*, pp. 75 y 76.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 77.

siempre conlleva una "regulación" ascendente. Esta idea no acepta argumentos en cuanto al componente "civil" o "liberal" de la ciudadanía, el cual no niega la importancia central del aspecto *legal* de las relaciones sociales que Blandine Barret-Kriegel resalta en un escrito anterior.<sup>27</sup> Pero ella también sustenta los aspectos "políticos" y "sociales" de la ciudadanía dentro del lenguaje marshalliano, ya convertido en tradicional. Dejemos de lado los deberes y las obligaciones como componente de la idea general de ciudadanía, componente que no puede desligarse de la idea de un *disciplinamiento* legal de la conducta de los ciudadanos y que se aplica, no hay duda de ello, en cualquiera de las esferas o dimensiones de la ciudadanía. Si reducimos el examen del problema a los derechos del ciudadano, resulta evidente que el crecimiento de tales derechos de una esfera a otra lleva implícita la necesidad de sancionarlos legalmente y de acudir al Estado para legalizarlos, lo que va en contra del aspecto más claro de los encargos de naturaleza nueva que la esfera social de la ciudadanía tiende a acarrear al Estado como agente directo que produce ciertos bienes y servicios. Cada paso significará, no hay duda de ello, que el Estado aumentará sus reglamentaciones para hacer cumplir tales obligaciones, aun cuando cada medida contenga un elemento regulado *por el* Estado, y que éste adquirirá obligaciones mediante el enriquecimiento democrático de la ciudadanía.

En cuanto a la noción de ciudadanía "regulada", sólo restaría el aspecto de un posible control o manipulación por un Estado que se distingue por su *autoritarismo*. Sin embargo, las dificultades continúan. En primer lugar, y al menos desde la experiencia bismarckista en Alemania, es evidente que las iniciativas que obtuvieron gran éxito en el área de la política social se dieron dentro de un cuadro de regímenes políticamente autoritarios, en los que no deja de incluirse la propia expansión de la seguridad social brasileña posterior a 1964. Además, es preciso cuestionar los lazos establecidos por Dos Santos entre el aspecto de manipulación autoritaria, por un lado, y los rasgos corporativos bajo la caracterización reproducida con sus consecuencias "estratificantes" desde el punto de vista ocupacional, por el otro.

No debe olvidarse que aquí se incluye el fundamento para distinguir ciertas categorías de política de protección social: seguro social *versus* asistencia social, retiro *versus* asistencia, etc. Ahora bien, se imponen dos consideraciones al respecto. Por un lado, el mecanismo de estratificación ocupacional que resalta Dos Santos corresponde de manera muy clara a

<sup>27</sup> Blandine Barret-Kriegel, *L'État et ses esclaves*, París, Calmann-Lévy, 1979.

la categoría de la seguridad social, en donde los beneficios son proporcionales a las cuotas que paga el asegurado, categoría que aún existe como seguridad social hasta en sociedades democráticas. Es difícil percibir este hecho porque, en rigor, un Estado que empieza a actuar en el área de la seguridad social debe recibir opiniones negativas, en especial dentro de una perspectiva sociocientífica que se supone atenta al condicionamiento que la interacción de diversas categorías sociales y la capacidad diferencial de presión que las diversas categorías ocupacionales ejercen sobre las formas que ha exhibido el Estado. Por otro lado, en la literatura correspondiente, los tipos de bienestar social mencionados (seguridad social, retiro y asistencia) aparecen como una fuente permanente de confusiones y ambigüedades en sus relaciones con la idea general de ciudadanía, de modo que el enfoque de Dos Santos puede observarse como una expresión más de tales confusiones.

La dimensión básica que subyace en las diversas perspectivas a este respecto, se vincula de cierto modo con el concepto de Marshall de que la ciudadanía es un *status* que garantiza derechos, en contraposición con los mecanismos del mercado, razón por la cual se multiplican los equívocos.

James Malloy, por ejemplo, cuando se refiere a los orígenes del retiro social brasileño contrapone la idea de "seguridad social", fundada en una relación contractual y en contribuciones diferenciadas de los asegurados, a la idea de "retiro social", asociada a la noción de derecho inherente al *status* de trabajador, el ciudadano (y, según su opinión, también al *status* de trabajador, lo que no ayuda a aclarar las cosas); además, y de manera totalmente paralela a la posición adoptada con posterioridad por Wanderley Guilherme Dos Santos, Malloy avala de manera negativa el hecho de que la política de retiro no se haya convertido en un beneficio social, "sino en una concepción inherente de desigualdad, una *seguridad social* impuesta por el Estado y factible de aplicarse a los empleados activos".<sup>28</sup>

Ernesto Isuani reserva el término "jubilación social" para amparar una cobertura otorgada a los sectores sociales que pertenecen al mercado de trabajo urbano y formal, en donde "los beneficios son un derecho adquirido a través del pago de contribuciones"; en contraposición, llama "asistencia social" a la que se otorga a los enfermos, ancianos, deficientes y "a los necesitados que por lo general no pertenecen al sistema de retiro social". Es importante señalar que considera a la ciudadanía como de

<sup>28</sup> James M. Malloy, "Previdência Social e Classe Operária no Brasil", *Estudos CEBRAP*, núm. 15, enero-febrero-marzo de 1976, pp. 115-131, cita de la p. 118.

“primera clase” y a los amparados por la seguridad como de “segunda clase”, por ser quienes “dependen de la asistencia pública y de la caridad de los sectores privados”.<sup>29</sup> La variante en el significado que Malloy confiere a la expresión “retiro social” es, en sí, sugestiva, pero resulta más revelador el hecho de que la idea misma de ciudadanía que en Malloy corresponde a un *status* compartido universalmente por los miembros de la colectividad, en Isuane se observa como *realizada de manera más plena* precisamente en el caso de aquellos que *no dependen de ese status* para tener acceso a ciertos bienes, porque cuentan con los recursos que provienen de su inserción en el mercado: es natural que ello se refleje en un mercado que con mecanismos privilegiados define a la ciudadanía.

Para terminar diremos que pueden encontrarse oscilaciones análogas e interpretaciones también equívocas en los análisis de la política social efectuadas por Sônia Fleury Teixeira. Por un lado, distingue “asistencia social”, “seguro social” y “estado de bienestar social” como modalidades de protección social. Comienza por atribuir un carácter marcadamente negativo a la asistencia social, vista en términos de Isuani; luego entonces, la prestación de asistencia social está incluida entre los rasgos propios del Estado como proveedor de bienestar social y en donde entra la “ciudadanía plena”. Por otro lado, si se observa la seguridad social a la manera negativa de Dos Santos, como “ciudadanía regulada”, también se describe en un tono positivo que corresponde a la condición en la cual “la clase trabajadora es reconocida como actor calificado en el orden político y económico”.<sup>30</sup>

En todos los casos puede observarse que nos enfrentamos siempre a la constante ambivalencia descrita más arriba, derivada de la idea de ciudadanía tal como circula en la literatura sociocientífica y en la de filosofía política: como principio, la ciudadanía real corresponde a la condición en que los miembros de la colectividad se afirman por sí mismos; pero frente a la necesidad de tratar con quienes *no* pueden afirmarse por sí mismos nos conduce a reformular esta idea a fin de incluir, por fuerza, un ingrediente paternalista ineludible, mismo que podría derivarse de la idea de “protección social” y de dimensión social y, como tal, de ciudadanía. El ciudadano que por excelencia es el titular de los derechos que ejerce en su vida privada y que, en caso necesario, los afirma *en contra*

<sup>29</sup> Ernesto A. Isuani, “Previdência e Assistência Social na América Latina: Limites Estruturais e Mudanças Necessárias”, *Dados*, vol. 27, núm. 3, 1984, pp. 307-320; cita de las pp. 307 y 308.

<sup>30</sup> Sônia Maria Fleury Teixeira, “Previdência versus Assistência na Política Social Brasileira”, *Dados*, vol. 27, núm. 3, 1984, pp. 321-345; cita de la p. 341.

del Estado (y en contra de los demás), hace que quien reconoce de inmediato sus responsabilidades frente a la colectividad (y en particular frente a miembros destituidos en ella) y se dispone a otorgar al Estado los recursos y la autoridad necesarios, tenga un comportamiento acorde con su interés en la colectividad. Pero la literatura que estamos examinando no cuestiona jamás el problema de que puedan llegar a conciliarse las implicaciones contradictorias que se derivan de los supuestos contrarios que hemos estudiado, que conducen a polémicas difíciles, como las que surgen en torno de las perspectivas doctrinarias del contractualismo y del utilitarismo. De ahí la confusión que surge de situaciones concretas que procura examinar, y que se presta a denuncias de significado equívoco.

### CIUDADANOS, "CLIENTES" Y DEMOCRACIA

Una perspectiva capaz de enfrentar los desafíos analíticos y prácticos sobre la democracia social en el contexto pretoriano del capitalismo subdesarrollado frente a las confusiones y dudas surgidas, exige que se observen con claridad las ambivalencias que rodean los problemas para que pueda actuar sin las dificultades adicionales de los prejuicios que lleva encima. Tomaremos de nuevo como ejemplo para concluir con este trabajo, una referencia de la realidad brasileña. Parece que de un diagnóstico cuidadoso de esta realidad se deriva una recomendación que se conjuga con la perspectiva que resulta del estudio anterior cuya tesis es que, en virtud de la necesidad de construir en Brasil un *welfare state* digno de nombre, el éxito depende del reconocimiento del fuerte ingrediente paternalista que debe encerrar la actuación del Estado, así como de la conveniencia, y hasta de la necesidad, de que éste reformule su camino, en contraste con el argumento común del corporativismo, así como el desarrollo y el perfeccionamiento institucional de los mecanismos de articulación corporativa entre el Estado y la sociedad.

Las condiciones brasileñas ponen en evidencia la falta de integración social y económica de las masas con la falta de penetración y afirmación de los mecanismos de mercado, o lo que es lo mismo, el carácter limitado y parcial del propio capitalismo para afirmarse. La gran desigualdad en las condiciones generales de vida que distinguen la estructura social del país, se hace acompañar, en el plano social y psicológico, de rasgo: que están lejos de demostrar los efectos "corrosivos" y de igualdad que se atribuyeron con anterioridad a una vigencia más plena del principio del mercado. Las desigualdades "objetivas" o materiales se li-

gan con la creencia de un sentimiento generalizado y efectivo de igualdad básica como si éste se extendiera a través de las fronteras de las categorías que componen la estructura social y fuera compartida por los miembros de las diversas categorías, sentimiento que, cuando pone en evidencia las desigualdades que no tienen justificación ni legitimidad, es un requisito esencial de las situaciones de inconformidad y de reivindicación asociadas al modo de operar del principio del mercado. En otras palabras: la estructura social brasileña presenta todavía, en grado importante, las figuras propias de una estructura de *castas* en donde existen "submundos" en gran medida estancados, estructura que encuentra de manera natural un lastre importante en el pasado esclavista y relativamente reciente del país. Tales circunstancias revelan, en el plano de la "élite" (los sectores superiores en lo social y en lo económico, incluida la llamada clase media), que existen imágenes y disposiciones negativas respecto de la masa popular, como lo mostrarán de nuevo los datos obtenidos en un estudio reciente efectuado por el Instituto Brasileño de Opinión Pública y Estadística para la revista *Veja*;<sup>31</sup> a la vez, en el plano de la masa popular se originan hábitos de deferencia, pasividad y conformismo, a pesar de que tales hábitos convivan con cierta insatisfacción difusa y que se produzca, en la mezcla de esos elementos, el populismo que ha distinguido el proceso político y electoral brasileño, con el apoyo de las masas y liderazgos que con frecuencia le son diferentes.

Ahora bien, dentro de ese complejo de condiciones adversas sería ilusorio esperar, a no ser que sucediera en un periodo muy largo, que surgiera la "conquista popular de los beneficios sociales de la ciudadanía" derivados de la escala adecuada de una organización autónoma de los intereses populares, consecuencia de la misma transformación capitalista. No se trata, de ningún modo, de ir en contra de la idea de Marshall sobre la sucesión de los derechos, civiles, políticos y sociales en los moldes en que se hace tal debate, como por ejemplo en un texto de Giddens de hace algunos años, en donde afirma la estrecha interrelación de la lucha por los diversos aspectos de la ciudadanía en términos que supone la capacidad autónoma de lucha, en los diversos frentes, por parte de los sectores populares interesados directamente.<sup>32</sup> Se trata, por lo contrario, de afirmar que en gran medida, el Estado, a través de su gestión en el plano so-

<sup>31</sup> Los datos obtenidos aparecen en "O Problema é o Povo", *Veja*, año 22, núm. 35, 6 de septiembre de 1987, pp. 44-45.

<sup>32</sup> Cf. Anthony Giddens, "Class Division, Class Conflict and Citizenship Rights", en *Profiles and Critiques in Social Theory*, Londres, MacMillan, 1982.

cial, tiene que ser, en última instancia, el agente productor de la capacidad de demanda; de cierta forma, el agente productor de *un mercado* político en el sentido más positivo de la expresión, incluidos los requisitos de la propia dimensión *civil* de la ciudadanía.

Uno de los aspectos importantes es la revaloración político-institucional de la idea de "clientelismo", que, en el vocabulario brasileño tiende a adquirir una connotación negativa. Obsérvese la afinidad que existe entre el clientelismo, por un lado, que es objeto de frecuentes denuncias respecto del proceso político brasileño (como parte de la característica pretoriana de éste) y, por el otro, de la condición de ciudadano como "cliente" que señalan autores como Habermas y Kelly, como una consecuencia del desarrollo pleno del *welfare state* en los países capitalistas avanzados. A pesar de que estos autores observan al ciudadano-cliente (la "ciudadanía negativa") con un sentido de denuncia, no resulta apropiado colocar en el mismo plano al clientelismo pretoriano y populista, que se dirige a la "balcanización" y a la privatización del Estado, con el clientelismo institucionalizado del *welfare state*: desde luego que este último corresponde a una condición más favorable, pero ni por ello la afinidad entre los dos es menos real, y esa afinidad indica el carácter algo absurdo de la estrategia que pretende llegar al *welfare state*, cuya lógica supone e incorpora la postura de cliente en la relación del ciudadano con el Estado a partir de una perspectiva aún propensa al clientelismo, esta posición es blanco de condena y repudio, en vez de tomarla como un *dato* de la realidad del país que debe procesarse como tal. En condiciones tales como las de la estructura social brasileña, todo tipo de propensión a implantar la "ciudadanía cívica" auténtica y difundida de Kelly como antecedente de la garantía mínima de incorporar social y económicamente el sistema a la gran mayoría de marginados, no podría sonar sino a ironía. En otros términos: en tales condiciones es preciso hacer *clientes reales* para contar con *ciudadanos* en sentido pleno, capaces de expresar una autonomía comprometida con los derechos civiles y políticos de la ciudadanía y que, eventualmente, puedan exhibir las virtudes cívicas y ejercer las responsabilidades que la concepción normativa de ciudadanía ve como el anverso de tales derechos.

Por tanto, es posible decir que, de alguna manera, lo que se trata de obtener, es la institucionalidad del clientelismo, que logre, entre otras cosas, superar el ingrediente de la mera manipulación por el objetivo electoral que corresponde a la parte sustancial del clientelismo pretoriano de la actualidad brasileña. Cabe destacar, en primer lugar, la implantación de un Estado capaz de actuar orgánica, universal y eficazmente que bus-

ca objetivos "elevados", incluida la política social como meta (que corresponde al ideal del Estado de una era democrática y eficiente). Es preciso poner atención al hecho de que un "mercado político" que surge negado a la luz de modelos idealizados (inmediatista, clientelista, "fisiológico"...), puede ser un terreno fértil para que fecunde el esfuerzo por implantarlo. En lo relacionado con la política social del Estado, existe una calificación importante en el supuesto carácter negativo de ese "mercado". La acción estatal en esa área se dirige a necesidades o intereses olvidados o desatendidos; es más, también se dirige a las carencias que se sienten como *urgentes*, y muchas veces marcadas por la urgencia de lo "fisiológico", en sentido estricto. Todo ello confiere una peculiar legitimidad a prácticas que, si bien tienden a verse con reservas dentro de la concepción del Estado que las asocia con la racionalidad y eficiencia con organización, coherencia y universalidad, tendrán una condición de la propia eficiencia a pesar de ser inmediatistas, paternalistas y "clientelistas".

Si se toma, además, la fase aparentemente "fea" y negativa de ese mercado político y se resalta el aspecto de la negociación en torno de los intereses más o menos estrechos, también es necesario tomar una postura frente a ella apegada a la realidad. No puede negarse que es parte inevitable del proceso político, y parte amplia del proceso del contexto general pretoriano (en los mismos términos, sería contradictorio abolir la política de hacer democracia, lo que originaría, como ya vimos, una "solución" autoritaria al problema constitucional no resuelto). Por otro lado, una buena parte de las oportunidades para incorporar los intereses de la clase media al esfuerzo del reordenamiento estatal que se dirige al *welfare state* real, se encuentra en la manipulación de ese componente del proceso general, y en especial de las oportunidades de empleo que representaría el crecimiento y mejoramiento de la institucionalidad de la protección social.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Algunos aspectos señalados en los dos últimos párrafos se expresan con nitidez y permiten ver las conexiones que los ligan, en algo que recibió relevancia en las declaraciones de Raphael de Almeida Magalhaes poco después de dejar el cargo de ministro de Seguridad y Asistencia Social que ocupó durante algún tiempo en el gobierno de Sarney; se trata de las reservas que los sectores influyentes de opinión en Brasil tienen sobre los gastos necesarios para promover la política social, en especial los del personal. En el análisis realizado por el ex ministro, los gastos del personal son esenciales en el área social por razones directas con la naturaleza "inmediatista" y urgente de las actividades típicas que ahí se desarrollan, o de su carácter de "emergencia" y siempre importante. El ex ministro otorga gran importancia a la necesidad de un crecimiento adecuado del personal de la Seguridad Social brasileña, así como a descentralizar y agilizar sus procedimientos (aun

Es natural que las expectativas de ese esfuerzo por reconstruir la institucionalidad del Estado pueda representar, en el caso de Brasil, un verdadero avance respecto de la situación que prevalece y evitar el postulado de que el Estado es un agente que no tiene la capacidad de hacer exámenes lúcidos de los problemas que enfrenta el país y, por ende, de tener una acción consecuente. Una parte central se remite a esa cierta capacidad especial de "reflexión", esto es, la capacidad de distanciarse del juego inmediateista de los intereses para dirigirse a la construcción institucional, y evitar el idealismo o moralismo y así *contar* con el juego de intereses en un esfuerzo constructivo. Tal postulado es, sin duda, problemático: toda la discusión anterior está dirigida al carácter condicionado de la actuación del Estado, de donde se derivan aspectos importantes de la misma definición del problema general. No obstante, aquí también se derivan matices y brechas que deben tomarse en cuenta.

Existe un primer aspecto en lo que se refiere a la política social, que es el de las alianzas, al menos en potencia funcionales, entre el desarrollo del *welfare state* y la expansión capitalista, según la línea de autores como Offe y Polanyi, ya señaladas. Además, tal como ocurre con los aspectos fundamentales del ideario ligado a la democracia liberal, también las ideas básicas asociadas al *welfare state* disfrutaban, a pesar de la reciente reacción neoconservadora en algunos países, de una legitimidad en el plano mundial que hace que, al menos dentro del contexto específico de Brasil, no dependan tanto de las circunstancias del momento y deriven del problema constitucional, ni que estén expuestas a las vicisitudes de su proyección pretoriana. Sea cual fuere la mezcla particular de razones que corresponda a uno u otro de esos dos órdenes de consideraciones, lo cierto es que la concurrencia social hizo posible hechos tales como que se ampliara la seguridad social en Brasil bajo el patrocinio autoritario a partir de 1966. Por otro lado, existen variaciones en el grado de "autonomía" del Estado relacionadas con las vicisitudes recién mencionadas sobre el proceso político pretoriano. Sean cuales fueren las características de las grandes masas populares y las consecuencias en cuanto a su capacidad de presión y reivindicación, la propia clase media, aun con condiciones para ingresar al Estado, se presenta dividida en lo interno (a pesar del *ethos*

---

cuando al referirse al Funrural, denuncie con vehemencia, y exprese las dificultades y ambigüedades que ocurren), a la "politización" y a la manipulación electoral. Véase Raphael de Almeida Magalhaes, "Obstáculos à Modernização do Estado", en su conferencia presentada en diciembre de 1987 en el Instituto Universitario de Investigaciones de Rio de Janeiro, y publicado en *Cadernos de Conjuntura*, núm. 14, abril de 1988, en especial pp. 12-13, 22 y 28.

que la conduce a los valores y las perspectivas del *establishment*) en sectores y corrientes de opinión contrarios, algunos de los cuales, no hay duda, son compatibles con la perspectiva constructiva y “reflexivamente” progresista que señalamos como necesaria. Para terminar, diremos que en contraste con las grandes ambigüedades que condicionan negativamente el esfuerzo de pensar en términos de una ingeniería política y de construcción institucional en lo relativo al área política en su sentido más estricto, la legitimidad básica que la práctica de la política social se hace acompañar de cierto consenso fundamental en lo que debe hacer aquí. Y es bastante claro, como lo corroboran los éxitos obtenidos en la política de seguridad social brasileña en gestiones recientes, que puedan llevarse a cabo avances sustanciales en el área mediante esfuerzos serios por racionalizar la administración y canalizar adecuadamente los recursos.

Sin embargo, es difícil esperar que el Estado actúe de manera estable como factor positivo y pueda solucionar tales problemas, si continúa la amalgama de ese reducido efecto en el proceso de crecimiento económico sobre la estructura social con una postura esquizofrénica frente a un Estado que ha representado a los diversos sectores de opinión. Por lo mismo, es notoria la tensión en los medios empresariales entre el deseo de “contener” al Estado y restringir los inconvenientes del intervencionismo estatal, por un lado, y, por el otro, las demandas de que el Estado proporcione la infraestructura, los incentivos, el trabajo, y el financiamiento, que con frecuencia originan auténticas y voluminosas donaciones, como los préstamos con intereses reales negativos cedidos por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social. En los sectores de opinión de izquierda también existe la sospecha de que el Estado con frecuencia es el instrumento que defiende los intereses públicos en vez de defender los intereses privados de los poderosos, no sólo por razones ideológicas que lo hacen un instrumento de dominio de clase que debe suprimirse y que también protege el concepto que va en contra del corporativismo (en el que “corporativo” es sinónimo de “autoritario”), resultado de la historia política más o menos reciente de Brasil. Las prácticas del Estado por privatizar los intereses “corporativos” de categorías y de grupos particulares, que como observamos es una característica del propio populismo y del pretorianismo en general, se combinan con el “furo anti-Estado” que todos comparten pero únicamente en el nivel retórico<sup>34</sup> y son en buena medida, contraparte la una de la otra.

<sup>34</sup> En su declaración mencionada, Raphael de Almeida Magalhaes denuncia el “furo anti-Estado”.

Por lo contrario, es preciso reconocer algo que es una gran verdad si se considera de manera adecuada: si se toman los dos sentidos negativos de la expresión "corporativismo" mencionados en el vocabulario brasileño (corporativismo como control autoritario por el Estado, de un lado, y como la búsqueda egoísta de los intereses cerrados de grupos particulares, en especial en lo ocupacional, por el otro), es conveniente corregir las distorsiones que surgen de éstos precisamente para redefinir y lograr una mejor *articulación* de los aspectos que destaca cada uno de ellos. Debemos observar el ajuste de los dos sentidos de la palabra a dos formas extremas en el compromiso del ideal del Estado democrático que hemos considerado en este trabajo, es decir, el del Estado autoritario y el de la recién mencionada búsqueda de la privatización "fisiológica" del Estado dentro de intereses particulares y múltiples. Ahora bien, asegurar un Estado democrático y eficiente significa precisamente encontrar el punto de equilibrio entre estos extremos, de suerte que el Estado pueda llegar a sensibilizarse sobre los diversos focos de intereses que existen en la sociedad y no permita que ninguno de ellos lo aprisione.

Desde este punto de vista, la articulación corporativa (o neocorporativa", si se prefiere) de los intereses con el Estado, en especial de los intereses "funcionales" u ocupacionales, dada su singular importancia, no debe verse como un obstáculo para lograr la democracia: por lo contrario, dicha articulación se revela como componente indispensable para lograr la articulación total, y necesaria, del Estado con la sociedad. Si esto se lleva a cabo de manera adecuada, el Estado no llegará a tener una autonomía excesiva, como tampoco una subordinación inadecuada y unilateral por parte de determinados intereses. En otras palabras: el corporativismo, bien entendido, es parte de la misma democracia; en vez de hacer denuncias torpes sobre el corporativismo, es necesario enfrentar de manera lúcida la tarea de *construir* con sentido de equilibrio y medida, y que, en el caso brasileño, equivale a reconstruir el complejo y viciado aparato estatal del país. Esto no hace sino reforzar la perspectiva de que: *a*) se ajusta con apego a la realidad y tradición brasileña de "presencia" o "iniciativa" estatal, esto es, la tradición misma que ha sido objeto de denuncia en relación con la imagen negativa del corporativismo como autoritarismo, y trata de utilizar la propia dinámica del Estado, misma que, por lo general, se denuncia a favor de los objetivos democráticos, *b*) se ajusta también a los objetivos que intentan agilizar y obtener un apoyo social real además de una política de seguridad social consistente en la línea, por ejemplo, de la experiencia del Consejo Superior de Seguridad Social realizada recientemente en el Ministerio de Seguridad Social de

Brasil por Raphael de Almeida Magalhaes, quien sustenta que ha funcionado de manera deficiente por razones que cubren esa falta de peso institucional como arena para tomar decisiones<sup>35</sup> y c) las recomendaciones que brotan de ella se ajustan al empeño de acomodar ciertos rasgos que no pueden evitarse en la dinámica capitalista, como son las amenazas reales o veladas y las conquistas y deficiencias del proceso electoral y partidista en casos como el brasileño, como puede suceder en la experiencia de países capitalistas con mayor tradición liberal y democrática.

Las paradojas aparentes dentro de la perspectiva sugerida son diversas desde luego, y es válido admitir que los aspectos fundamentales del diagnóstico en que se llevan a cabo no autorizan ningún tipo de optimismo. Pero si se trata de buscar opciones al círculo vicioso del pantano pretoriano y del problema constitucional no resuelto que, como se sustentó con anterioridad, representan por sí mismos condiciones "naturales" y estables dentro de las circunstancias generales de los procesos sociopolíticos aquí mencionados, es forzoso atender contra de las oportunidades y alabanzas, aun cuando sea a intervalos o con deficiencias pero que surjan de la lógica perversa de tales procesos.

Traducción de GRACIELA SALAZAR J.

<sup>35</sup> "Obstáculos à Modernização do Estado", *op. cit.*, en especial pp. 5 y 6.

# LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS TRADICIONALES Y LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA EN BRASIL

RÉGIS DE CASTRO ANDRADE

Éste es un trabajo sobre el antiguo orden político en Brasil y su prolongada crisis. Trato aquí del *old establishment* que vive en las estructuras estatales como una cierta manera de ver el mundo, pero que en la realidad, como en los mitos políticos a través de los cuales pensamos como nación, subsiste, burkeneamente, en sus transformaciones. Me referiré, en pocas palabras, en la sección I, a su especificidad constitucional y a sus raíces en la historia de la formación social y económica brasileña. En la sección II, procuro describirlo en su forma típica e ideal tomando en cuenta algunos de sus principales elementos: la presidencia, el Congreso, los partidos, la clase política y la ciudadanía. En la sección III, describo el efecto de las estructuras tradicionales en las estrategias y el comportamiento de los actores, candidatos y electores en la campaña presidencial de 1989 y su *day after*. En la sección IV, me centro en algunas observaciones sobre los desórdenes que han sido el resultado de la permanencia del antiguo orden en esos tiempos de silenciosa revolución democrática: en *strictu sensu*, los desórdenes del estado económico, del estado social, del orden constitucional y del orden político. Para concluir, hago un breve análisis de la principal contradicción del sistema político brasileño en los días que corren.

## BREVE REFERENCIA AL PARADIGMA CONSTITUCIONAL Y A LAS RAÍCES HISTÓRICAS DEL ESTADO BRASILEÑO MODERNO

Más que una transición del autoritarismo militar a otra forma de gobierno, Brasil atraviesa por un periodo de crisis del Estado que nació de la

revolución de 1930, al que llamaré Estado "varguista". No es objeto de este trabajo discutir las vicisitudes y fases históricas de su formación, pero puede ser útil trazar su perfil en líneas generales.

## 1. Paradigma

La especificidad morfológica del Estado varguista aparece a la luz de la experiencia constitucional moderna. Para mayor claridad, y asumiendo los riesgos de una simplificación excesiva, me limito a considerar, en la estructura constitucional del poder público, *a)* las funciones de la soberanía y del gobierno, *b)* las instituciones del Parlamento y del Poder Ejecutivo y *c)* las leyes y decretos como manifestación del poder público.

En el *modelo clásico*, que aquí tomo en su versión kantiana, el soberano representa una sola voluntad del pueblo, y retiene las *protestas legislativas*. Las leyes son mandatos universales, vinculados universalmente: son decisiones "de cada uno para todos, y de todos para cada uno". En una república democrática, la soberanía tiene su sede en el órgano representativo del conjunto de los ciudadanos activos, es decir en una asamblea legislativa. La función de gobierno es de diferente calidad. A él pertenecen las *protestas ejecutorias*; sus mandatos "no son leyes, sino ordenamientos y decretos, porque conllevan decisiones sobre casos particulares y están sujetos a cambio".<sup>1</sup>

La solución original de la *Constitución de Estados Unidos* consiste en disociar la soberanía como expresión de la voluntad del pueblo de los órganos legislativos y ejecutivos. La soberanía se expresa en la Constitución. La política se refiere a la función del gobierno y el gobierno se ejerce por lo general como una práctica de *policies* y administración de los conflictos de intereses dentro del cuadro normativo permanente de la Ley Superior, es decir, en los límites establecidos por la voluntad general del pueblo. Los poderes de gobierno están diferenciados y distribuidos entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo, que se controlan y equilibran mutuamente. Las Leyes (del Congreso) y los decretos del Ejecutivo son, ambos, instrumentos del gobierno.<sup>2</sup>

En el *parlamentarismo europeo* de la actualidad, la soberanía está

<sup>1</sup> Kant, I., *The Metaphysical Elements of Justice*, Indianapolis, The Bobbs Merrill Co., Inc., 1965, pp. 78, 82, 111-113.

<sup>2</sup> H. Arendt, *On Revolution*, Penguin, 1965, pp. 157 y 304-305. Sobre la Constitución como "centro y fuente de poder", véase C. B. Swisher, *The Growth of Constitutional Power in the United States*, Chicago, The University of Chicago Press, 1966, pp. 3-4.

representada por la corona o por el presidente de la República; el gobierno es una actividad conjunta del Parlamento y del Ministerio en la medida en que éste, por construcción, emana de la mayoría parlamentaria y en ella se apoya, "gobernar por medio de las leyes". La clásica distinción cualitativa entre leyes y decretos se convierte en una distinción cuantitativa: ambas son normas jurídicas que se diferencian por el alcance de sus efectos.<sup>3</sup>

En el Estado varguista, las funciones de soberanía y de gobierno se concentran en el jefe del Poder Ejecutivo. El Congreso no legisla (en sentido clásico) ni gobierna (como en los modelos estadounidense o europeo). La función básica del Congreso es ratificar, o formalizar legislativamente, las decisiones del Ejecutivo. Ese modelo conlleva una tensión permanente entre los dos poderes debido a los intentos cíclicos por parte de los parlamentarios por aumentar su participación en el gobierno mediante la ampliación de sus funciones legislativas y de control. En realidad, en momentos de crisis gubernamentales profundas, como la de 1945-1946, o la de los últimos años de Figueiredo, el Congreso se invistió de funciones legislativas extraordinarias de tipo constituyente. El Ejecutivo, a su vez, y como sede de la soberanía y del gobierno, se resiste a reducir su control y su competencia legislativa utilizando leyes y decretos según le conviene de acuerdo con las posibilidades y las necesidades del momento. Las tensiones históricas entre los poderes, sin embargo, no modificaron la estructura constitucional básica del Estado varguista que determina la supremacía que persiste en el Ejecutivo y que es incuestionable. Esto ha sucedido en la accidentada historia del Congreso. En las últimas seis décadas, sufrió presiones de todo tipo; se alteró en su composición y competencia; hubo miembros derogados y, en coyunturas de crisis agudas, cerró durante un periodo corto por orden del Ejecutivo.

Resta decir que todos esos incidentes, algunos graves y traumáticos, se inscriben en la línea de continuidad básica de las estructuras estatales brasileñas. Por graves que hayan sido los conflictos políticos señalados, éstos no se empantanaron en la perspectiva de transformar el Estado ni reflejaron modificaciones decisivas de la base social y de la política histórica del Estado varguista.

<sup>3</sup> Véanse, por ejemplo, A. H. Hanson y M. Wallis, *Governing Britain*, Reino Unido, Fontana-Collins, 1975, parte II, así como N. Matuncci, "Constitucionalismo", en el *Diccionario de Política*, compilado por Bobbio, N., Matuncci, N. y Pasquino, G., Ed. Universidad de Brasilia, 1983.

## 2. El compromiso oligárquico

La Constitución de 1891 fundó la República Oligárquica: eliminó el poder moderador que pertenecía al emperador destituido; transformó las provincias en estados pero las entregó al gobierno de los dueños locales de la tierra; apoyó a un monopolio político riguroso de las élites y mantuvo excluidos a los trabajadores del orden social y político.<sup>4</sup> El poder central, según la norma establecida al final del siglo pasado, descansaría en los gobernadores estatales y los apoyaría, en correspondencia, en contra de las facciones rivales. En oposición a este ordenamiento, las clases urbanas populares se levantaron en campañas electorales competitivas, en movilizaciones de masa y en protestas esparcidas por doquier; se rebelaron los jóvenes oficiales militares con levantamientos armados; se movilizó la oligarquía liberal de oposición en conspiraciones y alianzas electorales. El día 3 de octubre de 1930, Getulio Vargas partió de Rio Grande do Sul, al frente de sus tropas, en dirección de Rio de Janeiro, y el 3 de noviembre asumió la presidencia del Gobierno Provisional, con amplio apoyo de los sectores populares. La revolución victoriosa era popular, nacional y en contra de la oligarquía. Iba a ser, en palabras de Vargas, “la expresión viva y palpitante de la voluntad del pueblo brasileño, en última instancia, señor de los destinos y supremo árbitro de sus finalidades colectivas”. Iba a ser nacional, puesto que en ella “todas las categorías sociales, de alto y bajo [...] comulgan en un pensamiento idéntico fraterno y dominante: la construcción de una patria nueva, la que abrazará de igual manera a grandes y chicos, abierta a la colaboración de todos sus hijos”.<sup>5</sup> Pero, ¿en contra de quién estaba? En contra de la manipulación de las elecciones, porque era imposible que la oposición pudiera vencer en los comicios; en contra del caciquismo que transformaba la política en una cosa privada; en contra de que las fuerzas armadas fueran un instrumento de luchas regionales de facciones. En suma, estaba en contra del particularismo de las oligarquías que se apropiaban de las tierras para crear, en vez, un Estado nacional bajo el impulso de la expansión capitalista y la urbanización.<sup>6</sup>

Sin embargo, el Estado varguista no eliminó el poder oligárquico: lo

<sup>4</sup> El argumento presentado en esa subsección se detalla en R. C. Andrade, *Ordem Política e Conflito na Constituição do Estado Brasileiro. 1889-1937*, tesis de doctorado, Universidad de São Paulo, 1981.

<sup>5</sup> G. Vargas, “Nova Organização Administrativa do País”, en *A Nova Política do Brasil*, vol. I, p. 69.

<sup>6</sup> G. Vargas, “Plataforma da Alianza Liberal”, *idem., passim*.

incorporó. Ése es su secreto. Ya despuntaba en el país, eso sí, una burguesía dispuesta a formular un programa para toda la nación en el que sus intereses se insertaran a lo largo y a lo ancho del país. Pero no podía destruirse a la oligarquía de terratenientes, porque por su misma naturaleza no era una clase nacional y estaba integrada de manera orgánica a la inmensa masa de población rural en virtud de lo inmenso del territorio. El insondable Brasil era señorial en su cultura, de la cultura de los coroneles en su ordenamiento político. Cualquier asamblea local, estatal o federal electa sería dominada por los políticos de la oligarquía, como de hecho sucedió siempre que hubo elecciones en el país. El Estado varguista fue, por ello, un Estado de compromiso bajo la hegemonía urbana. Se instituyó, por un enorme consenso, un Ejecutivo fuerte interesado en construir la nación por su propio *fiat*: promover el desarrollo, integrar el territorio en lo político y en lo económico, incorporar a las masas trabajadoras al sistema político mediante los derechos sociales y estableciendo estructuras estatales de protección y control; se trataba, en fin, de afirmar la identidad social en el plano mundial. Con lapsos intermitentes, también se instituyó, para bien o para mal, el Congreso Nacional, y se aceptó que sería la sede, portavoz e intermediario de las particularidades de la oligarquía, reservándose para sí mismo un lugar subalterno en las estructuras del poder público.

No cabe hacer la distinción entre ley y decreto dentro de un proceso de construcción de nación por un *fiat* ejecutivo: es muy simple, no existe nación que preceda a un gobierno ni ley que dé los parámetros para la acción gubernamental. El Estado varguista ha sido el instrumento de una revolución silenciosa y brutal que hizo posible lo político y que, al mismo tiempo, que se generalizaran sus valores de una revolución capitalista que, sin saber o sin poder reordenar el país siguiendo su propio proyecto autónomo, no puede justificarse en el presente: se proyecta de manera obsesiva al futuro (a través de mitos como el de la construcción nacional, del desarrollo, la gran potencia) con lo que el movimiento coloca nuevamente sus estructuras estatales, que en realidad son excepcionales.

### EL MODELO POLÍTICO TRADICIONAL

En esta sección presento un modelo de interpretación profunda de nuestra Constitución: la articulación institucional, normativa y cultural que se encuentra en la confusión de nuestra historia política nos permite percibirla como un proceso continuo e inteligible a partir de la ruptura

varguista. Me refiero a la Constitución brasileña en estado práctico, tal como éste se manifiesta en estructuras materiales, en ciertas regularidades de comportamiento y en creencias compartidas por la generalidad. Es evidente que el proceso histórico real no se agota ahí; incluye los efectos agudos de las estrategias legislativas y los comportamientos masivos divergentes. Sin embargo, en esta sección me limito a hacer una interpretación de la vida política brasileña *desde el punto de vista del orden y su forma típica-ideal*.

### 1. El Estado y la presidencia

El modelo brasileño, el Estado y la representación anterior de un poder originario ausente: el pueblo en formación de una nación por construir. En este sentido, el Estado asume en la práctica, el poder originario. Es presidente, jefe de Estado, y también jefe de gobierno, razón por la cual sus actos son, al mismo tiempo, actos de soberano y actos de poder constituido. A ese ordenamiento estatal puede llamársele "presidencialismo absoluto". De tal ficción de ejercicio directo y permanente de la soberanía por mediación presidencial se deriva una fuerte subjetivación del Estado en el lenguaje corriente: el "Estado" hace y deshace, el "Estado" es responsable, etc. Ahora bien, esta subjetivación es parte integral del modelo. El sujeto estatal da forma a una sociedad inerte, violenta, injusta y carente de mecanismos para regularse por sí misma. A él le cabe tomar las iniciativas de cambio; sólo de él depende el orden social; corrige las desigualdades y protege a los desamparados; es mediador único de todos los conflictos y, al final, constituye el principio de racionalidad sin el cual zozobraría la sociedad en una especie de estado natural hobbesiano. Es probable que la criatura social brasileña pueda sobrevivir sin su creador; pero el Estado demiúrgico no es un simple mito. Como ya mencioné, sus poderes adquieren una eficacia práctica a través de su máquina omnipresente y de la variedad de sus intervenciones burocráticas, administrativas y normativas. Veamos entonces cómo pueden ejercerse esos poderes.

El uso y abuso del decreto-ley y una iniciativa intensa en la legislación del Ejecutivo son indicios de que el Estado se ha apropiado del poder originario, y los intentos, incluso los constitucionales, de cambiar tal situación hasta hoy día no han tenido éxito. Veamos: se sabe que los brasileños no son muy propensos a respetar las leyes, como si éstas dimanaran de un poder externo a la sociedad, y, paradójicamente, aun cuando se

reconociera la necesidad de estas leyes, parecería como si los poderes de ordenamiento de la vida social hubieran sido transferidos al Estado en su totalidad. Los poderes de protección social aparecen en el volumen enorme de recursos destinados a las políticas sociales y en la complejidad del aparato respectivo; el Estado atiende, en efecto, y aunque no del todo bien, a grandes contingentes de la población pobre y emplea directamente al 7% de los asalariados, para compensar, en parte, y de la forma más negativa posible, la falta del seguro de desempleo. Los poderes de mediación universal sustituyen a los mecanismos y los hábitos de negociación en el plano de la sociedad, que son inexistentes, o sólo existen en puntos determinados, aun cuando en apariencia los intereses estén organizados, como en el caso de las relaciones de trabajo; éstos se ejercen más continuamente en las numerosas situaciones en que, por una razón u otra, las partes no disponen de recursos de organización para llegar a un entendimiento (como en los casos de conflicto entre los que no tienen un pedazo de tierra en la ciudad y con los propietarios en el campo, entre productores y consumidores, entre pueblos indígenas, y gambusinos y "paracaidistas", etc.). En fin, los poderes de la racionalidad, se manifiestan en una acción económica del Estado que es intensa y generalizada que fija los precios de los productos, los salarios y las tasas de interés; concede incentivos y privilegios fiscales, cambiarios y otros; protege la industria nacional; produce insumos industriales y varios tipos de servicios; controla el cambio; ayuda a empresas en peligro de quiebra, etcétera.

Pero el presidente no es únicamente el jefe del Estado. También lo es de un gobierno electo, un punto de convergencia, de inmensas y contradictorias expectativas.<sup>7</sup> De él se espera, por un lado, que sea la expresión del consenso básico y permanente sobre el cual repose la permanencia y la unidad de la nación (es el único mandatario ungido por el voto de todos los brasileños) para representar los intereses nacionales sobre los intereses particulares de cualquier tipo. Como jefe de gobierno, por otro lado, investido de los poderes demiúrgicos señalados, se espera que atienda cada una de las peticiones particulares, que por ausencia de mediaciones políticas y partidarias, se dirigen desagregada y directamente al poder Ejecutivo.

<sup>7</sup> "La forma de gobierno que ha adoptado Brasil [...] es el presidencialismo, un sistema de fuerte connotación plebiscitaria en virtud de la elección directa, de la carga de expectativas movilizadas por la campaña electoral y del desprestigio del Legislativo después de 21 años de gobiernos militares" (Lamounier, B., "Eixos do Debate Político Brasileiro nos anos 80", en *São Paulo em Perspectiva*, vol. 4, núm. 1, São Paulo, SEADE, 1990, p. 21).

## 2. El Congreso Nacional

El Congreso no desempeña un papel central en el sistema político brasileño porque no participa de manera central en los procesos de decisión gubernamental y no dispone de poderes reales de control sobre el gobierno.<sup>8</sup> Ésa es una característica estructural del sistema, es decir, no se explica por la acción prohibitiva de éste u otro gobierno, ni por los desórdenes de ésta o aquella legislatura. Por lo mismo, genera efectos que tienden a reproducirla. El Congreso no está llamado a participar decisivamente en el gobierno y ello origina que no se organice en lo político ni en lo técnico. Como los partidos en el Parlamento no tienen responsabilidades definidas de situación o de oposición, no existen los estímulos para constituirse en actores plenamente identificados con el proceso de toma de decisiones. Los parlamentarios de la oposición, a su vez, no se sienten comprometidos con la tarea de gobernar o de prepararse para gobernar. El resultado es el ausentismo y un ritmo lento de trabajo. Los altísimos salarios que se autorizan a sí mismos (es decir, la desvinculación entre el desempeño parlamentario y la remuneración) no favorecen los cambios de esa situación.

El Congreso desempeña, sin embargo, cuatro funciones importantes. En primer lugar, legitima las decisiones del Ejecutivo en la medida en que las aprueba (esto es, no usa su poder de veto) y en que, de modo más general, no se transforma en un foro nacional de crítica política e ideológica de los gobernantes en funciones. En segundo lugar, la actividad parlamentaria es el canal de las transferencias clientelísticas de los recursos públicos a las bases políticas de los propios parlamentarios: de ahí deben salir para llegar a los individuos y grupos que desean pedir algún favor, al igual que los representantes de grupos organizados de intereses y *lobbies* que presionan para que se aprueben o desapruében los proyectos de ley. En tercer lugar, el Congreso es la sede de la clase política. Esa función se liga a las anteriores y a ello me referiré más adelante. En fin, el Congreso funciona como caja de resonancia de las aspiraciones democráticas de la sociedad en la medida en que el Ejecutivo es un instrumento de una dictadura explícita.

<sup>8</sup> Se trata de un tema que la ciencia política brasileña tiene olvidado. Entre los constitucionalistas, véase, por ejemplo, a G. Bonavides, *Política e Constituição. Os Caminhos da Democracia*, Rio de Janeiro, Forense, 1985, pp. 386-387.

### 3. Los partidos políticos

Ninguna de las funciones clásicas, dentro del modelo político tradicional brasileño define en forma primaria a los partidos.<sup>9</sup> Apenas representan la diversidad social de situación y de opinión. En general, no tienen vinculación orgánica con los electores de sus candidatos; es notoria la fluidez de las bases electorales de los partidos en Brasil.<sup>10</sup> Tampoco son agentes que formen opiniones porque no responden como partidos a las alternativas electorales ofrecidas a la población, alternativas que son más personales que partidarias. Tal vez intentan organizarse como máquinas electorales, pero también es cierto que no existe una correlación elevada entre su tamaño y el resultado en las urnas. El fenómeno de las siglas de alquiler está ligado a eso; se explica por la posibilidad de éxito a pesar de que la candidatura hubiera sido presentada por un partido sin ninguna expresión, o sin ninguna identificación con el perfil del candidato. Parece que existen otros factores para el buen desempeño electoral: el uso eficiente en el avance de la construcción de una cierta imagen que corresponda a las expectativas del electorado; el apoyo de sectores sociales organizados (categorías de trabajadores, comunidades eclesiales de base, asociaciones empresariales), y el apoyo de bases de clientela locales o sectoriales. La importancia de cada uno de esos factores varía según el candidato, el ámbito (municipal, estatal o nacional) y las características sociales y políticas del municipio o estado en que ocurren las elecciones. Los partidos no son, en fin, prefiguraciones del gobierno desde el punto de vista de los propios partidos (los equipos de gobierno se forman siguiendo los criterios de conveniencia del momento y no por su desempeño específico), ni desde el punto de vista del electorado (por lo general no del gobierno a los partidos).

<sup>9</sup> "Un sistema de partidos se fundamenta y perdura por su capacidad de resolver las tres funciones esenciales: aumento de los intereses, estructuración de alternativas políticas y producción de decisiones (*policy outputs*)" (G. Pasquino, *Crisi dei Partiti e Governabilità*, Boloña, Il Mulino, 1980, p. 73).

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, el análisis de carácter "desinformado y no ideológico" de las disposiciones populares de la oposición en los últimos años del régimen militar, efectuado por F. W. Reis, "O Eleitorado, os Partidos e o Regime Autoritário Brasileiro", en *Sociedade e Política en Brasil después del 64*, São Paulo, Brasiliense, 1983, p. 84. En el mismo sentido, véase Lamounier, B., "As Eleições de 1982 e a Abertura Política em Perspectiva", en *Brasil em Perspectiva*, H. Trindade (comp.), Porto Alegre, Sulina, 1982. Refiriéndose a la cuestión, el autor señala que "la lucha político-electoral no se basa, en Brasil, en divisiones sociales sedimentadas en lo histórico, autoconscientes y fácilmente identificables" (p. 124).

Entonces, ¿cómo distinguir a los partidos dentro del modelo descrito? Se trata de agrupaciones formadas en torno a ideales vagos cuya confrontación, en gran parte retórica, mantiene los rituales de la competencia democrática. Al mismo tiempo, los partidos ordenan la competencia electoral en la medida en que las candidaturas son presentadas por ellos mismos; pero la competencia que se establece por estos medios es entre individuos y no de propuestas partidarias. En fin, los partidos son agrupaciones que sirven para facilitar u ordenar las disputas por cargos políticos y por recursos de clientela del Estado. En una perspectiva de conjunto, los partidos se definen, principalmente, como instrumentos para organizar la clase política.

#### 4. La clase política

Los políticos brasileños constituyen lo que se ha dado en llamar “clase política”. Para evitar las fluctuaciones de significado propias del uso común, conviene precisar el sentido de su expresión. La clase política es una corporación y como tal se empeña en promover los intereses que sus miembros tienen en común, por encima de los intereses individuales o partidarios de cada uno de ellos. Se trata de una corporación de productores de un cierto bien político: la legitimación secundaria de los gobernantes, es decir, el abastecimiento de su apoyo político, sobre todo en los grupos legislativos. Tal apoyo, como ya se mencionó, se lleva a cabo mediante la ratificación de proyectos del Ejecutivo, es decir, permite que el gobierno gobierne, y la abstención en las campañas sistemáticas de críticas a los gobernantes. En el sistema brasileño, este tipo de legitimación se diferencia claramente de la legitimación electoral o primaria en virtud del grado tan bajo de *accountability* de los parlamentarios brasileños con respecto de su electores, como también por la baja correlación entre la votación obtenida por el candidato que ha accedido a los cargos ejecutivos, así como la composición político-partidaria de los grupos legislativos respectivos.<sup>11</sup> Los parlamentarios, sin compromisos en un programa de gobierno y dispensados de dar cuenta de lo que hacen, conceden, o no apoyan a los gobernantes en función de sus propios intereses, en vez de representar al electorado o a los miembros de partidos del gobierno. Pero, ¿cuáles son esos intereses? El interés gene-

<sup>11</sup> M. V. Benevides, “Participação Popular e a Nova Constituição: um Corretivo a Representação Política”, en *São Paulo em Perspectiva*, op. cit., p. 21.

ral de la corporación es elevar al máximo los recursos materiales (salarios directos e indirectos, recursos de clientela) y de poder (control de cargos en la estructura administrativa y en las empresas estatales) que están a disposición de sus miembros. Puede entenderse que para promover esta clase política debe cuidarse la propia imagen. Ésta debe mantener, frente al ejecutivo una postura de independencia; en los discursos de los parlamentarios se mencionan con frecuencia las llamadas "prerogativas del Congreso". A la vez, es de suma importancia mantener el *esprit de corps* frente a las tentativas de reducir los salarios y privilegios, y a las acusaciones que organizaciones de la sociedad civil, colegas, etc., dirigen a miembros individuales. En virtud de la legitimación de sus funciones y por ser mediadora en la privatización de recursos públicos, la clase política es la piedra angular de la dominación oligárquica en el país.

## 5. La ciudadanía

En la subsección 1 se hizo referencia a los amplios poderes de iniciativa, ordenamiento, mediación y racionalización que la Constitución del país confiere al Estado y que están inscritos en la misma organización estatal brasileña. Tales poderes, reales o simbólicos, se presentan transformados por una cierta ideología de Estado, como atributos de un ente autónomo respecto de la sociedad y dotado de un proyecto propio: son atributos, como ya mencioné, de un Estado-sujeto. A este Estado le corresponde una ciudadanía cuyas características son importantes de analizar.

El término ciudadanía, en sentido nato, designa el conjunto de miembros de una sociedad como detentores de derechos humanos, políticos y sociales conquistados a través de largas luchas en contra de autocracias de todo tipo. La ciudadanía es un principio activo del sistema político que se moviliza como salvaguarda que amplía los derechos y recursos institucionales que ella misma generó. Pues bien, esta concepción no se aplica a la ciudadanía brasileña en la forma ideal en que se concibe en el modelo tradicional: dentro de ese modelo la ciudadanía es, en parte, pasiva (se constituye por dádivas estatales de derechos) y en parte, refleja (se realiza en los actos estatales de esos derechos, aun cuando tales actos respondan a presiones sociales). La titularidad de los derechos fundamentales requiere de la anuencia formal de las autoridades competentes, y esa formalización debe ser aprobada y apoyada para hacer valer esos derechos (sin embargo, no tan fundamentales). Los dere-

chos humanos, por ejemplo, y de ellos los pobres tienen una larga experiencia, no se prueban por la existencia de la persona, sino por la exhibición de documentos de identidad y de trabajo. Las asociaciones de todo tipo deben registrarse en los órganos propios, las profesiones se regulan en detalle, etc. Los derechos sociales son experimentados por los titulares y por las autoridades como dádivas del Estado; esas dádivas se materializan en la multiplicación y la diversificación endógenas de los órganos a los que compete dar prestaciones en el área de salud, educación, saneamiento, etc. El ejercicio de los derechos políticos está limitado en la medida en que el electorado está mal informado, no se enfrenta a las alternativas reales de gobierno cuando se le llama a votar, y no tiene medios para controlar a sus mandatarios.

Existe un grado muy bajo de diferenciación política e ideológica del electorado brasileño que se vincula al hecho de que la sociedad brasileña está organizada en lo estatal, pero no en lo partidista. Una de las implicaciones más importantes de ese modelo es que la definición y la jerarquización de las grandes opciones sustantivas de la vida social en su conjunto —me refiero a los valores orientadores de las políticas gubernamentales, como el desarrollo, la justicia social, la seguridad social—, es de la incumbencia del Estado. Tales opciones ostentan siempre, en el discurso de sus defensores, una *racionales* supra-partidaria de tipo tecnocrático, moral, geopolítico o patriótico: como hipótesis, se trata de opciones “necesarias”, no negociables y ligadas a la unidad y a la perdurabilidad de la nación, esto es, le son propias al Estado. La política, que es el campo por excelencia donde se manifiestan y procesan los temas de litigio social, aparece como la esfera de operación de una racionalidad que no es contradictoria, prepolítica o demiúrgica: ella nos precede y traza nuestro destino.<sup>12</sup>

Entonces, se concibe como beneficiaria de prestaciones estatales de todo tipo, más simbólicas que reales, como de paso; dado el enlace estructural entre las promesas implícitas en el gigantismo de la máquina y la pequeñez de los recursos disponibles, la ciudadanía tiende a votar, de hecho, con operativos supuestamente eficaces de la máquina estatal, pero

<sup>12</sup> Esa idea se aproxima a lo que Myrdal llamó *hard state* en su libro *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, Encuesta, 1967. El *hard state* impone la disciplina social mediante la supresión de los conflictos en nombre de una “visión monista de la política; como se trata únicamente de una teoría verdadera, no existe espacio para conflictos sobre lo que es deseable en una sociedad” (el comentario es de E. Amadeo y T. Banuri, *Policy Governance and the Management of Conflict*, texto para discusión núm. 216, Rio de Janeiro, PUC, marzo de 1989, p. 9).

no lo hace en proyectos político-partidarios. Operativos eficaces: son políticos capaces de ampliar las transferencias de recursos estatales para el pueblo en general o para sectores, regiones o grupos específicos de la sociedad.<sup>13</sup> Visto así, el electorado surge como una base de clientela, la ciudadanía con tutela, del sistema político.

**EL PESO DE LA TRADICIÓN POLÍTICA EN BRASIL  
EN LAS ELECCIONES DE 1989 Y EN EL INICIO DEL  
GOBIERNO DE COLLOR**

La fuerza de las instituciones tradicionales del país representan procesos particularmente ilustrativos de la elección del presidente Fernando Collor de Mello en noviembre de 1989 y de los primeros meses de su gobierno. Viejas prácticas, valores y discursos que echan raíces en los rincones más profundos de nuestro inconsciente político, si se me permite la metáfora, se explican claramente en el campo institucional. Que esa explicación haya sido para los actores individuales más conscientes y bien asesorados, objeto de un cálculo estratégico no debilita el argumento; el hecho es que el éxito de esta estrategia requería, precisamente, de que se obtuviera un mínimo de aciertos en el tipo de reacciones sociales y políticas que la movilización de lo tradicional provoca. Que las viejas estructuras hayan determinado, a manera de un dios oculto, pero no lo suficiente, el desarrollo de los acontecimientos, no significa que la historia simplemente se haya repetido (también pudieron observarse novedades) o que infaliblemente vayan a repetirse: ganar las elecciones en la actualidad por la movilización de lo tradicional no es razón de peso para hacer pronósticos sobre la posibilidad, o el deseo, de gobernar con los viejos patrones.

1. La imagen pública del presidente electo —el presidente escogido por el electorado— quiere decir que casi no se aparta de la imagen típica e ideal de nuestro presidente de la República, jefe de Estado o de Gobierno. Collor de Mello se constituyó a lo largo de la campaña *como la re-*

<sup>13</sup> En las todas las elecciones recientes en Brasil las justificativas más frecuentes de la intención del voto, tal como se constató en las encuestas de opinión, son aquellas en las que el candidato "es competente, emprendedor" (elecciones estatales de 1986 en São Paulo), o en las que el candidato "tiene experiencia político-administrativa" y "ejecuta obras en comunicaciones y transportes". (M. T. Sadek *et al.*, São Paulo, Idesp-Vertice, 1989, p. 55 y *Folha de São Paulo*, 8.9.90.)

*presentación simbólica* (ni sociológica, ni política) *del país profundo, de la perpetuidad del pueblo varguista, en oposición, precisamente, a los políticos de los partidos.* Uno de sus mensajes reiterativos y polarizados respecto de Lula fue que no haría un gobierno de coalición. Su apoyo político se basaría en “la gran mayoría del pueblo brasileño”, sin intermediaciones de ningún tipo. La metamorfosis del poder soberano, que pasa del desistimiento y de la impotencia extrema en la forma de un pueblo desamparado, a la gran concentración, tan eficaz, del poder presidencial, sería algo milagroso. Ese milagro se explica, sin embargo, porque existe una vieja complicidad establecida entre el pueblo y su gobernante: Collor —en el fondo ése era el mensaje— ejercería materialmente su poder soberano por medio de la maquinaria estatal para llevar a cabo, en beneficio del sufrido pueblo, políticas tutelares y moralizadoras que los “políticos”, divididos y enfrascados en sus propios intereses particulares, no deseaban, ni podían llevar a cabo. La propaganda mostraba que Collor, antiguo prefecto y gobernador, conocía la maquinaria y sabía manejarla.

Pero, ¿qué iba a hacer el candidato como jefe de Gobierno? Dos cosas: sería el “cazador de marajás” y adoptaría políticas a favor de los “descamisados”, es decir, de los grupos más pobres de la población. Los “marajás” perderían sus privilegios y “los ricos pagarían la cuenta” de las políticas de redistribución. No sería necesario, como sucedió, ahondar en muchos detalles para completar la estrategia de construir una imagen. Collor agarró brillantemente la bandera del anticomunismo. La izquierda (los “comunistas” representados por Lula) se presentó, en términos simples y brutales, como el enemigo de la patria y de la civilización. El efecto en el otro lado del espectro social sería el mismo: a los ojos de la élite, Collor iba a utilizar el poder del Estado para mantener el orden.

2. La competencia electoral de 1989 fue, de modo general, *una competencia entre candidatos individuales, desvinculada de la historia política del país y basada en proyecciones míticas del futuro.* Esas características se aplican, sobre todo, a los candidatos que obtuvieron más votos, situación que llama la atención por la colateralidad de los partidos en los procesos analizados.

Si se examina esa cuestión punto por punto, vale la pena recordar de inicio que los dos grandes partidos de la Nueva República, mayoritarios en el Congreso, donde conjuntaban el 77.1% de los diputados y, además, los grupos organizados más apartados del territorio, no consiguieron evitar el naufragio de sus candidatos. Ulysses Guimarães, del PMDB, recibió

el 4.43% de los votos en la primera ronda, y Aureliano Chaves, del PFL, recibió el 0.83%. En contraste, de los dos que recibieron el mayor número de votos, Lula pertenecía a un partido que, en el ámbito nacional, era pequeño (disponía apenas del 3.3% de los diputados federales).<sup>14</sup> No se pone en duda que en la campaña de Lula, el PT fue un elemento importante en cuanto a militancia y a imaginación programática. Pero su desempeño electoral en el plano nacional, antes y después de las elecciones presidenciales, justifica la hipótesis de que el voto por el talento político personal de Lula fue más importante que el voto por el partido. Collor no pertenecía a ningún partido; su "partido", el PRN era apenas una sigla.

La victoria perteneció a los que creían en el éxito de su aventura. Partiendo de evaluaciones devastadoras de la Nueva República, del gobierno de Sarney, del periodo militar y de la historia política del país en su conjunto, Collor y Lula se lanzaron al futuro como quien parte para un mundo nuevo: cortando radicalmente los vínculos con un pasado muerto. Los candidatos escogieron la discontinuidad que los partidos con alguna tradición histórica no podrían aceptar. Sin embargo, tal estrategia correspondía, según se pudo observar, a una ruptura en el electorado. En la realidad, ¿qué efecto tuvo el pasado *in genere* en las elecciones de 1989?

Existían tradiciones políticas que estaban por debajo de la recomposición del sistema partidario y del *ballet* de las siglas; nadie era inocente en ese juego. Pues bien: el pasado, cuando actuó, lo hizo en contra de los candidatos. En algunos casos, eso podía preverse y, por lo mismo, fue omitido cuidadosamente por los señalados (como lo recordaron los opositores). Dentro de esta categoría se encontraba Collor, el "hijote de la dictadura", según la expresión de Brizola y de Maluf, el dirigente tradicional de la ARENA y del PDS, viejo amigo de los militares. A su vez, el PMDB se presentó como partido de la resistencia democrática, de las Derechas-Ya y de la Constituyente: para su sorpresa, con esto no obtuvo votos. El PSDB de Mário Covas y el PL de Afif Domingos, de reciente creación, trataron de presentarse como portadores de nuevos proyectos para el país (socialdemócrata, el primero y socialliberal, el segundo). El único que se refirió a las raíces históricas anteriores al periodo militar fue Brizola, quien con ello rescató para sí la herencia varguista en lo laboral y en lo nacionalista. Si esta estrategia para identificarlo no le hizo daño —situación difícil de avalar—, tampoco le ayudó mucho, ya que el voto por Brizola se concentró solamente en dos estados y no fue suficiente para

<sup>14</sup>L. M. Rodrigues, *Que é Quem na Constituinte*, São Paulo, O Estado de São Paulo-Maltese, 1967, p. 17.

continuar a la segunda ronda. El PT es un caso especial. Se trata de un partido que no tiene historia (apenas tiene unos diez años de edad) pero que tiene un pasado, que es el "pasado" eterno, siempre presente y siempre futuro, de las luchas universales de los pobres y oprimidos en contra de sus opresores. Si su "historia" se contara a través de este plano meta-temporal, su aparición en el plano de la historia política real puede percibirse únicamente como una absoluta novedad.

En síntesis, parece que la memoria política del electorado trabajó más como un freno o eliminación en bloque del pasado que como memoria selectiva de lo que pudiera existir de positivo o negativo dentro de él. Tal falta de continuidad de base pone en evidencia *la carencia de los partidos como medios para acumular y transmitir la experiencia política pasada*.

Las estrategias utilizadas por los principales candidatos para representar el futuro *confirieron mayor importancia a la construcción de enredos míticos* que a la discusión de los programas o planes de sus partidos.<sup>15</sup> Los mitos de 1989 tensan una estructura semejante: si se parte, como observamos, de la transfiguración del pasado en una historia de corrupción, explotación y entreguismo, se procedía a montar los personajes heroicos con atribución de poderes, como en un juego de *Dungeons and Dragons*. Collor asumió el liderazgo de la inocencia y la pureza. Lula se investió de la conciencia histórica y de la organización popular de base. Brizola se quedó con el nacionalismo y el paternalismo. Esta estrategia de comunicación que fue la vencedora, ponía de relieve la ineficacia de los partidos como agentes, con márgenes aceptables, que pudieran reducir las incertidumbres y las angustias del presente como previsores racionales.

Las elecciones de 1989 nos sugieren un país con un pasado muy doloroso para ser recordado y, por lo mismo, con un futuro que se imagina como una teodicea: como la representación de una trayectoria divina en un mundo habitado por el mal. A ese país le quedaba, sin embargo, el pre-

<sup>15</sup> E. Diniz, argumenta que "la sorpresa generalizada respecto de los caminos para enfrentar la crisis y la definición de un proyecto mínimamente consistente abre el espacio para que los líderes se adhieran y que, colocándose por encima de los partidos y las instituciones, procuren afirmarse mediante la negación y por lo insólito" ("Crisis, Fantasia e Descena: as Eleições Presidenciais de 1989", en *Cadernos de Conjuntura*, núm. 21, septiembre de 1989, Rio de Janeiro, IUPERJ). También J. M. Carvalho, en su artículo "Eleição em Tempo de Colera" publicado en el *Caderno de Conjuntura* núm. 20, llama la atención sobre la capacidad demostrada por Collor, Lula y Brizola, de apelar al imaginario colectivo. Brizola encarnó al Mesías, la Fuerza de la Luz contra el Reino de las Tinieblas; Lula encarnó la Revolución Redentora de la Clase Trabajadora; Collor se vistió del Santo Guerrero en contra del Dragón de los Marajás (pp. 12-14).

sente, lo cotidiano inevitable que, por la falta de una política temporal estructurada —un presente sin continuidad *política* con relación al pasado y al futuro— subsiste en la materialidad inmediata y organizadora de un Estado demiúrgico, único puente entre lo que fue y lo que será

3. El Congreso Nacional, en ejercicio de su función constituyente, dio al país en 1988 una Ley Mayor después de un largo proceso de debates y negociaciones que incluía al conjunto de las organizaciones más importantes y representativas de la sociedad, las tendencias y los partidos políticos, los miembros del gobierno, e innumerables *lobbies* sectoriales y regionales. Entre varios intentos por alcanzar la perfección democrática introducida en la nueva Carta en relación con la Constitución aprobada en 1967, figura la supresión del decreto-ley, instrumento jurídico por excelencia de los regímenes militares. El decreto-ley tenía vigencia inmediata y si el Legislativo no daba su aprobación durante los 60 días siguientes, se aprobaba por “transcurso de tiempo”, con lo que se validaban al mismo tiempo los actos practicados en ese mismo plazo. Para atender la situación de “importancia y urgencia”, la nueva Constitución atribuyó al Ejecutivo la prerrogativa de adoptar Medidas Provisorias (MP), que aun cuando tengan una eficacia inmediata por 30 días, pierden su vigencia en caso de que el Congreso no las transforme en ley durante ese periodo. El transcurso del plazo juega entonces contra el Ejecutivo. El espíritu de la norma es muy claro: los contribuyentes estaban por recuperar la competencia legislativa que la dictadura militar les había confiscado. Se esperaba que se redujera drásticamente el número de actos normativos del Poder Ejecutivo, haciéndolos, de hecho, excepcionales y limitándolos a caso de “importancia y urgencia”.

Sin embargo, nada cambió entre el Ejecutivo y el Legislativo. Nada más ilustrativo de esa inercia en las estructuras políticas tradicionales en el país, que ese completo desprecio por parte del nuevo gobierno por la nueva especie de constitución sistemática en una evidente complicidad con la mayoría del Congreso. El nuevo gobierno recurrió a las MP con mayor frecuencia, aunque ya habían sido utilizadas como un instrumento normal de gobierno en el régimen de Sarney. Al final de julio de 1990, el gobierno de Collor, con cuatro meses de existencia, había dictado 53 Medidas Provisorias, con un promedio de casi tres por semana. De ese total, 24 habían sido aprobadas por el Congreso, algunas estaban en proceso, y solamente una había sido rechazada. Ni siquiera se tomaron en cuenta los criterios de “importancia y urgencia”; en ese periodo, las MP versaron sobre la reforma administrativa (10), salarios (5), impuestos (11). casa pro-

pia (2), cuota de escolares (2) y privatización de las empresas estatales (2).<sup>16</sup> No conforme, el gobierno dictaminó, con pequeñas modificaciones simbólicas, las MP vencidas al cabo de 30 días. Elevar este instrumento a decreto-ley se consumó en la práctica; el Congreso se dirige a sus funciones tradicionales.

La mayoría de los juristas piensa que el abuso de las MP es anticonstitucional, en especial su reedición, porque con ello continúa su vigencia. A menos de dos años de haberse promulgado la nueva Constitución, el Congreso que la elaboró se ha declarado ilegal y ha sido ignorado ostensiblemente por el gobierno. Nada sucede; la misma opinión pública parece anestesiada.

¿Cómo se explica esto? Es necesaria una coartada que preserve la buena conciencia del Ejecutivo, la autoestima del Congreso y la vigilancia crítica de la ciudadanía. Esta coartada es la urgencia y la situación de excepcionalidad de las medidas necesarias para combatir la inflación, la ineficiencia del sistema económico y el gigantismo del monstruo estatal. Los hechos urgentes y excepcionales se justifican en una esfera fuera de lo político, ya sea por su *rationale* (que se convierte en técnica) o por su finalidad (que se relaciona con la sobrevivencia material de la nación que los mecanismos políticos y económicos ya no garantizan).

Paul Singer analizó adecuadamente esta situación al referirse a la "concepción implícita" del Plan Collor: "dado que las ganancias y las pérdidas de decenas de millones de personas dependen de decisiones tomadas, cuando mucho por una docena de 'técnicos', se supone que la inflación quitó legitimidad a los resultados de los mecanismos de mercado, de modo que la restauración (mítica) de la estabilidad de los precios requiere del arbitraje fuera del mercado del 'equipo económico', lo que significa que el éxito del Plan exige que la sociedad entregue la resolución de los conflictos en materia de redistribución a una autoridad 'técnica', cuya legitimidad se deriva del hecho de salvar a todos del caos hiperinflacionario. Entre el todo y la nada, los intereses individuales y sectoriales heridos aparecen como mezquinos y egoístas".<sup>17</sup>

4. En su campaña, Collor llevó a cabo el proceso de la política, anulando las insatisfacciones generalizadas con los hombres y las instituciones de la "Nueva República". Pero los hombres de Collor se entienden por códigos que el ciudadano común y corriente no conoce. No importaba

<sup>16</sup> PSP, 30.7.79.

<sup>17</sup> P. Singer, "Os Planos de 'Tudo o Nada'", Folha de São Paulo, 14.8.90.

**CUADRO 1**  
**Partidarios y opositores en el Congreso Nacional, junio de 1990**

<i>Partidos</i>	<i>Gobierno</i>	<i>Oposición</i>
PMDB	38	93
PFL	88	1
PSDB	-	59
PDT	-	38
PRN	28	-
PDS	29	-
PTB	27	-
PT	-	17
PDC	13	-
PL	11	-
Otros	21	18
<b>Total</b>	<b>255</b>	<b>226</b>

Nota: se registraron 14 indecisos.

Fuente: FSP, 5.6.90.

lo que dijera el candidato, ellos no estaban en peligro; tanto así que inmediatamente después de la toma de posesión ya se había formado la mayoría del gobierno en el Congreso, según puede observarse en el cuadro 1.

El "secreto" puede encontrarse en las garantías que se insinúan sutilmente respecto de que los parlamentarios que dieron su apoyo a Sarney y que, por lo mismo, contaban con cargos federales en los estados, no perderían esos cargos. Esos parlamentarios, que en los momentos verdaderamente decisivos de los trabajos en el Congreso hacían de lado sus diferencias para componer la Central conservadora e invencible, dieron su apoyo a Sarney a cambio de ventajas fisiológicas de todo tipo; en la actualidad están cambiando de equipaje para la nueva situación. Pero desde luego no sin un cierto *aplomb*. El Congreso rechazó en junio la Medida Provisoria 185 que otorgaba al Tribunal Superior del Trabajo el poder de suspender la vigencia de los despidos colectivos. La insatisfacción iba a ligarse a la demora en la distribución de los cargos federales que aun estaban disponibles. El ministro de Justicia, Bernardo Cabral, se apresuró a decir a la prensa que el gobierno reconocía la inquietud derivada de esa demora, y que los cargos serían ocupados por personas fieles al gobierno.

Un diputado del PRN, que no fue atendido por el ministro de Obras en la víspera, se dirigió al Congreso y votó con un *no* a la MP 185, declarando: "fue sólo un aviso. Necesitamos que se nos valore como debe ser".<sup>18</sup> El gobierno mantuvo la mayoría.

Las pesquisas efectuadas al inicio de septiembre de 1990 sobre las elecciones de octubre para gobernadores de los estados y para el Congreso Nacional indican un aumento considerable en favor de Collor. Los candidatos preferidos lo apoyaron en 24 de los 27 estados para las elecciones presidenciales y pertenecen a los partidos que forman la base conservadora tradicional del Congreso (PFL, parte del PMDB, PDS, PTB, y otros menores). Todo parece indicar que el Congreso contará con partidos más equilibrados. El PMDB perderá mucho, pero los partidos pequeños, a los que se puede cooptar fácilmente, irán creciendo. El PFL, "la leyenda con deseos del poder" tendrá el número más elevado de gobernadores.<sup>19</sup> Tal disposición se produce durante el periodo de concentración partidaria en el PMDB de la resistencia democrática (en 1986, el partido eligió gobernadores en 22 de 23 estados). Sin embargo, el Congreso perderá peso ideológico. Bajo las nuevas condiciones, la clase política parece florecer, situación que era de esperarse: es la contrapartida y condición necesaria del Ejecutivo fuerte en el sistema brasileño.

5. Con anterioridad me referí a la "vieja complicidad entre el pueblo y su gobernante"; no diré ahora que los "brasileños tienen el gobierno que merecen"; de manera más cortés, tienen el gobierno que, real o imaginariamente, necesitan. Y de verdad lo necesitan porque en su gran mayoría son pobres, y 30% de aquellos que están por debajo de la línea de la pobreza, esperan que el Estado social los ampare. Necesitan, simbólicamente, un factor para reconstituir la subjetividad desintegrada: la impotencia de los individuos desorganizados, incultos, culturalmente esparcidos en las periferias urbanas y en los espacios aledaños a la propiedad rural, se transfigura, en su representación colectiva presidencial, en poder soberano. ¿Complicidad? Otros dirán: hegemonía burguesa; desamparo y desgarramiento son subproductos de la larga y salvaje revolución capitalista en el país, y el Estado tutelar es una idea de la clase dominante. ¿Por qué no? Como se sabe desde tiempo atrás, las ideas se transforman en fuerzas materiales cuando se incorporan a las masas, la ideología es un elemento determinante de la sociabilidad, etc. En

<sup>18</sup> FSP, 3.6.90.

<sup>19</sup> El análisis es del periodista Mauro López, en la Folha de São Paulo del 3.9.90.

**CUADRO 2**  
**Intención del voto, 4 días antes de la segunda vuelta**

<i>Candidatos</i>	<i>Hasta 5 SM*</i>	<i>De 5 a 10 SM</i>	<i>Más de 10 SM</i>	<i>Hasta</i>		
				<i>1er grado</i>	<i>2o grado</i>	<i>Superior</i>
Collor	48.0	40.0	39.0	51.0	34.0	32.0
Lula	44.0	52.0	54.0	41.0	54.0	54.0
En blanco, nulos e indecisos	8.0	8.0	7.0	8.0	8.0	8.0

\* Salario mínimo.

Fuente: "Pesquisa sobre cultura política, CEDEC-ESP", del 12 al 13 de diciembre de 1989 (5 250 electores entrevistados).

todo caso, en el momento en que se constituye la autoridad —es el momento práctico por excelencia de una interpelación recíproca: los pobres son los electores—, el presidente es electo por los pobres. Las identidades —el pueblo desamparado y el presidente jefe de un Estado tutelar— se confirman y se consolidan en esa mutua interpelación. ¿Quién votó por Collor? Los más pobres y los de menor escolaridad. Los números son elocuentes (véase el cuadro 2).

Adviértase que en los dos estratos superiores de las dos variables, Lula tiene una votación muy superior a la de Collor. En el estrato de 5 a 10 SM, Lula obtuvo un 12% más, en el de más de 10 SM, 15%. Entre los que tienen más de segundo grado, Lula ganó con 20%, y en los de cursos superiores, 22%. Lula obtuvo apenas un 4% menos entre los más pobres y 10% menos entre los menos instruidos. Pero la gran mayoría de la población se encuentra en esos estratos inferiores, y ahí fue donde Collor venció en las elecciones. El perfil se hace más claro si introducimos la variable "población del municipio". Collor ganó en los de menor importancia, Lula en los más importantes (véase el cuadro 3).

Las tendencias de crecimiento de apoyo en los municipios más importantes (Lula) y la tendencia contraria (Collor) se invierte en el estrato superior. Ello se debe, en especial, a los resultados en el municipio de Sao Paulo, en el cual Collor obtuvo el 48.9% y Lula el 37.4%. Una hipótesis que explica este fenómeno es que São Paulo es una ciudad "nordestina": su periferia abarca a millones de inmigrantes de otros estados. Como lo observó José Álvaro Moisés y aun cuando se mantuviera la

**CUADRO 3**  
**Resultados de la segunda vuelta por tipo de municipio**  
**y según su población**

<i>Candidato</i>	<i>Hasta 50 mil</i>	<i>De 50 a 100 mil</i>	<i>De 100 a 200 mil</i>	<i>De 200 a 500 mil</i>	<i>De 500 mil a un millón</i>	<i>Más de un millón</i>	<i>Total</i>
Collor	58.9	48.1	43.9	41.3	33.0	40.9	53.0
Lula	35.2	45.8	50.1	52.8	61.0	53.1	47.0*

\* Votos válidos. El cuadro no incluye los votos en blanco o anulados.

Fuente: TSE-cuadro elaborado por José Álvaro Moisés, CEDEC.

tendencia general en el estrato superior, Collor hubiera vencido de cualquier forma, pero con márgenes más reducidos.<sup>20</sup>

Resulta útil agregar a esta observación el comentario referente al crecimiento del voto en la actividad política de Collor, en sentido amplio, en las elecciones de octubre y noviembre de 1990 de ejecutivos y legisladores estatales y para el Congreso Nacional. El fenómeno es inquietante y hasta sorprendente. Por un lado, el Plan de Collor no consiguió dominar la inflación (a pesar de haberla reducido a 10-15% en los últimos meses), pero aumentó el desempleo, confiscó el ahorro de la clase media y hasta este momento no había conseguido realizar ninguna de las reformas prometidas. Por otro lado, podría haberse esperado que la masa electoral sustantiva del PT y del PSDB, en teoría el electorado más consciente o más moderno, se mantuviera como base crítica de una política alternativa, o de oposición. Pero no ocurrió así. La investigación que levantó el IBOPE al inicio de septiembre de 1990, preguntaba a los ciudadanos, entre otras cosas, su opinión sobre el gobierno de Collor. Las respuestas fueron las siguientes: 8% lo consideró "excelente"; 27, "bueno"; 44, "regular"; 8, "malo" y 11%, "pésimo".<sup>21</sup>

Estos resultados reflejan, en parte, que se superó el caos inflacionario y el restablecimiento de la capacidad del gobierno, que estaba casi reducida a cero en el último, y fatal, año de gobierno de Sarney. Pero ello no lo explica todo; es necesario también tomar en cuenta el éxito de una estrategia para construir la imagen que repite la estrategia de campaña y

<sup>20</sup> J. A. Moisés, "Eleições, Participação e Cultura Política: Mudanças e Continuidades", *Lua Nova*, CEDEC, octubre de 1990.

<sup>21</sup> FSP, 8.9.90.

se basa en resaltar el valor de los elementos tradicionales del sistema político brasileño. Collor asume con decisión el poder presidencial por encima de la política y los políticos; mantiene el contacto directo, permanente y "verdadero" con la masa de población a través de una gran imagen; "no roba", "trabaja" y legisla con verdadero ahínco mediante las MP. Fernando Henrique Cardoso, preocupado por la campaña negativa de Covas y por el éxito de Maluf en São Paulo, escribió recientemente: "La elección de Fernando Collor y su estilo de gobernar generó expectativas y subproductos no esperados. De repente parece que 'partido' es atraso y que arrancar de raíz los males del país, es decir, utilizando las Medidas Provisorias, es lo mejor que puede hacerse. Esto, con el telón de fondo del tortuguismo de Sarney, la falta de capacidad de decisión del PMDB desde la Constituyente y la falta de actividad del Congreso actual que no toma ninguna iniciativa y se limita a decir que sí a las Medidas Provisorias, crearon dentro del electorado la expectativa de que es lo mismo hacer que atropellar".<sup>22</sup>

### ¿SE ENCUENTRA EN CRISIS LA CONSTITUCIÓN BRASILEÑA?

En las secciones II y III procuré analizar el modelo político tradicional brasileño desde un punto de vista estructural, tanto en su forma típico-ideal como en su reciente actualización. Para complementar el análisis, es importante colocarlo en la historia, es decir, situarlo en el ámbito de las contradicciones de la formación brasileña en su conjunto. Propongo definirlo desde este punto de vista, siguiendo los criterios de quien lo gobierna, la forma de gobierno y el principio del gobierno. Se trata, en primer lugar, de un sistema oligárquico: sus beneficiarios, en términos de poder político, económico y corporativo, son los grandes grupos económicos de la ciudad y del campo, la clase política, los tecnócratas y los militares. El poder, o la influencia, de tales grupos ha variado, directa o indirectamente, pero la alianza oligárquica entre ellos nunca se ha deshecho. En segundo lugar, ese sistema gobierna principalmente a través de la privatización selectiva de recursos públicos. La base de consenso del sistema se mantiene en relación con los grupos dominantes, por la concesión de ventajas económicas diferenciadas, por el fisiologismo y por la atribución de privilegios de *status*. Respecto de los sectores populares, se mantiene por las transferencias de clientela y reconocimiento

<sup>22</sup> F. H. Cardoso, "Duvidas e Certezas", Folha de São Paulo, 6.9.90.

simbólico de la ciudadanía política y social. El principio de gobierno es una definición sustantiva del destino nacional. El gobierno, que es de pocos y procede de la transferencia selectiva de recursos públicos, debe definir lo que le conviene al país a partir de una interpretación subjetiva de las "aspiraciones nacionales". Cabe al gobierno, por ejemplo, estipular que al pueblo brasileño le interesa, en primerísimo lugar, el desarrollo económico, y de ahí derivar las metas sectoriales adecuadas, una estructura compatible en materia de redistribución, etc. En suma, el modelo político brasileño es oligárquico, privatista y autoritario.

Desde el final de la década de los años setenta, en la formación brasileña existen varios indicios de haberse ampliado por lo menos cuatro rezagos (desórdenes o contradicciones, si se les quiere llamar así) y los que, en apariencia, no pueden eliminarse sin que se lleve a cabo una reestructuración del Estado brasileño. Me refiero al rezago económico entre las necesidades de crecimiento y los patrones cartorial-proteccionista y autoarquizante del Estado brasileño; al rezago social, entre la demanda del bienestar y los recursos disponibles para atenderla; al rezago constitucional entre el parlamentarismo latente de la nueva Constitución y el presidencialismo de nuestra Constitución profunda, y, para terminar, al rezago político y cultural entre la conciencia democrática de sectores urbanos y la mitología tradicional. Solamente haré una breve referencia a cada uno de esos problemas desde el ángulo de sus repercusiones en la estructura del Estado.

a) En el plano de la economía es preciso considerar los frentes internos y externos. En lo interno, retomar el crecimiento, a fin de recuperar en alguna medida el atraso de los años ochenta y enfrentar las necesidades de una población en expansión acelerada, requiere de una profunda revisión del sector productivo estatal, del proteccionismo y del cartorialismo. En el frente externo es preciso deshacerse de las estrategias del desarrollo autónomo (sustitución de importaciones y estímulos inflacionarios de todo tipo, incluido el endeudamiento externo) a favor de una estrategia de internacionalización orientada por los intereses nacionales. Existe, sin embargo, el problema de liberar recursos estatales que no están bien utilizados y el problema de generar recursos no inflacionarios (que son, en lo interno, recursos presupuestarios de inversión, y, en lo externo, la gran dificultad de obtener recursos, mismos que están condicionados a ajustes internos mucho más rigurosos). La solución de tales problemas, que convergen en el mismo punto, se encuentra en una etapa de cambios profundos en sus modelos y estructuras de la acción económica del Estado brasileño.

b) El sector social del Estado ha tenido a lo largo del tiempo una función que puede confesarse, y varias que son inconfesables. La función que puede confesarse es la de atender a la población de pocos recursos. Esta actividad se lleva a cabo con una gran ineficiencia y una tasa elevada de desperdicio de los recursos de un presupuesto social que es superior al presupuesto de la Unión. Dentro de las inconfesables, se menciona la de constituir en lo simbólico, mas no en lo real, la ciudadanía social; la de dar empleo a una masa enorme de funcionarios públicos, en gran parte ociosos y mal pagados; la de transferir recursos a sectores privados para proporcionar servicios públicos; la de proporcionar a los políticos de todos los niveles los recursos necesarios en los intercambios de clientela y, en fin, la de crear y aprovechar la ocasión para todo tipo de corrupción (falsificación del carnet de atención médica, desviación de productos, etc.). Es de llamar la atención que ese sector estatal es el más ineficiente de todos. Aquí se abre una brecha: frente a una situación de carencias indescriptibles y crecientes en todos los sectores (salud, salubridad, educación, vivienda, etc.), los recursos son cada vez más escasos porque no aumentan en la misma proporción de la demanda, la que cada vez está más organizada, porque se alimenta una máquina cada día más grande y porque los recursos estatales son cada vez más disputados entre otros sectores estatales. Los índices de ineficiencia del sector son alarmantes no sólo por los riesgos políticos sino porque esa misma ineficiencia afecta los proyectos de recuperación y modernización económica del país. Reformar el sector social del Estado para aumentar la eficiencia significa, sin duda, incluir un elemento esencial del Estado varguista y del sistema oligárquico: el empresario privado brasileño.<sup>23</sup>

c) La expresión rezago constitucional puede tomarse en dos sentidos: como divergencia entre el texto y las prácticas corrientes, y como tensión interna dentro del mismo texto constitucional. Ya mencioné algo sobre el primero en páginas anteriores. La Constitución de 1988 significó el escurridero de las disposiciones democráticas fermentadas en el periodo de la resistencia en contra de la dictadura; en particular, atribuyó al Congreso amplios poderes de legislación y control, aumentando al mismo tiempo su competencia y disminuyendo los recursos técnicos y de organización tan necesarios. El sentido general de cambio fue parlamentarista; se trataba de fortalecer al Congreso para integrarlo al proceso de

<sup>23</sup> La lógica del sector social del Estado brasileño es política, en vez de ser una lógica de bienestar. Véase R. C. Andrade, "Política Social e Normalização Institucional no Brasil", en *América Latina, Novas Estratégias de Dominação*, São Paulo, Vozes, 1982.

gobierno. Como se sabe, nada de esto se llevó a cabo; por lo contrario, el Ejecutivo hoy día gobierna y el Congreso aprueba, reacomodándose todo bajo la justificación de la emergencia, bajo el viejo modelo. Todo está bien, según parece: *volenti non fit injuria*. Pero ¿hasta cuándo? La tensión interna sobre el texto constitucional sugiere la posibilidad, y podría decirse hasta una gran probabilidad, de que se reinicie el conflicto entre los poderes. El rezago, en ese segundo sentido, delinea la contradicción entre los dispositivos de espíritu parlamentarista y los que desean mantener el presidencialismo absoluto, en el que el presidente es el jefe del gobierno y del Estado. Recordemos que en los trabajos de la constituyente se dio un *impasse* para definir el sistema de gobierno; el presidencialismo ganó por muy poco margen y por la campaña de fisiologismo explícito desencadenada por Sarney. La impresión que ha quedado de aquella memorable votación —la única a la que acudieron todos los constituyentes— es la de haberse tomado una decisión provisoria, ya fuera por prudencia, por duda, o por intereses. Tanto así que las disposiciones transitorias de la nueva Constitución fijaron un plebiscito para el 7 de septiembre de 1993, fecha en que se tomará la decisión sobre el sistema de gobierno. Es difícil prever el resultado de esa consulta al pueblo. Importa llamar la atención, por lo tanto, a la gran importancia de esa cuestión; lo que está en juego es el principio fundamental de la estructura institucional del Estado varguista.

d) Para finalizar me parece pertinente hablar de un rezago político y cultural. Me refiero al desarrollo de una conciencia política cada vez más crítica de la mitología del Estado demiúrgico, del presidencialismo absoluto y de todo el sistema oligárquico-privatista que está asociado a estos mitos. Esta hipótesis puede aparecer insólita frente a lo que se observa en la sección III referente a la implantación profunda de lo tradicional en Brasil. Me apresuro, sin embargo, a buscar una mejor calificación al argumento: ni aquella conciencia se generalizó a través de la sociedad, ni generó las estructuras de organización que fueran capaces de garantizar su eficacia política a fin de consolidar su hegemonía. Por ello mismo, nada garantiza que pueda prevalecer. De cualquier modo, existen indicios suficientes de que vivimos en un periodo de cambios culturales profundos. *¿Qué cambios son esos, dónde se localizan, qué formas adoptan?*

De modo genérico y esquemático, tales cambios se pueden insertar en tres temas. En primer lugar, la *valorización de la democracia como autogobierno* (excluir el autoritarismo de todas las esferas de la existencia social) y *como respeto a las diferencias*, el respeto al derecho de las minorías (excluir las interpelaciones tradicionales por las cuales se ha

constituido lo popular). En segundo lugar, *la referencia al interés de la colectividad en los procesos de decisión*, de manera paralela a la legitimación del interés individual (excluir el particularismo sin escrúpulos y la ética de "obtener ventajas"). En tercer lugar, *la valorización de la interacción social libre de las intervenciones mediadoras normativas o racionalizadoras del Estado*, lo cual no implica, necesariamente, la idea del Estado mínimo.

Estos valores de último cuño tienen más prestigio en las ciudades grandes, donde la interacción social es más compleja, y no tanto en las regiones más ricas o en ciertas clases sociales en el plano nacional. Seamos más precisos, su presencia es más clara en el discurso de los representantes de los sectores urbanos más organizados de la sociedad (grandes sindicatos, asociaciones patronales ligadas a la industria moderna, grandes organizaciones de profesionales liberales, etc.), en los partidos de base urbana con mayor concentración y en diversos gobiernos electos (en total o en parte).

Para finalizar, los cambios señalados toman varias formas. Pueden observarse en grandes manifestaciones de masa, como las del periodo de la resistencia democrática o la de los periodos electorales; en la votación obtenida por los candidatos más modernos; en el comportamiento de parlamentarios y representantes partidarios en órganos legislativos de todos los niveles; en las estrategias de empleados y patrones en conflictos laborales y en las negociaciones tripartitas de nivel superior; en la línea electoral de ciertos órganos de grandes medios; en la importancia difusa, y por tanto creciente, de la cuestión ambiental en varios sectores de actividades; en los nuevos dispositivos de las nuevas constituciones del país, de los estados, de los municipios, etcétera.

## LA CONSTITUCIÓN BRASILEÑA V: LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Los errores y los defectos del antiguo orden son visibles y palpables. Llama la atención la escasa capacidad para señalarlos, "y el lugar al que se ha otorgado el poder absoluto, requiere de un mundo entero para abolir tanto el vicio como el orden [...]. Preservar y reformar al mismo tiempo es otra cosa distinta. Cuando se mantienen las partes útiles de un antiguo orden y lo que se añade encaja en lo que debe mantenerse, una mente vigorosa, atención constante y perseverante, y donde varias fuerzas para comparar y combinar los recursos de un entendimiento fecundo en situaciones apropiadas que deben ejercerse; éstas deben ejercerse en

un conflicto continuado con la fuerza combinada de los vicios opuestos; con la persistencia que rechaza cualquier avance [...]” (Burke, *Reflections on the Revolution in France*).

Puede decirse que la formación social brasileña se caracteriza en la actualidad por la coexistencia precaria e inestable de dos órdenes institucionales, de dos proyectos para el Estado, o, en términos gramscianos, de dos bloques históricos. Uno de ellos es el bloque oligárquico-privatista y autoritario que está en el poder; el otro, tomando los mismos criterios utilizados para el primero (¿quién gobierna?, ¿cómo gobierna?, ¿cuál es su principio?), puede definirse como un bloque democrático-republicano liberalizante. Este grupo, que está surgiendo, considera al Parlamento como una instancia gubernamental en la que se procesa políticamente la diversidad social, y al gobierno como la autoridad que debe coordinar la libre asociación, lo cual no significa dispensarlo de aplicar las reformas necesarias para ejercer esa función primordial.<sup>24</sup>

El periodo tiene una dimensión revolucionaria: el alcance de las reformas necesarias es de tal magnitud, que la continuidad del proceso configurará una verdadera revolución democrática en el país. Su programa máximo incluye el final del presidencialismo absoluto, el final del cartorialismo (proteccionismo) del desarrollismo estatal en el área económica, y el final del Estado tutelar, es decir, el fin de la acción social del Estado como prestador y como mecanismo de integración simbólica de la ciudadanía social.<sup>25</sup> Cualesquiera que sean las divisiones de ese conflicto, la lucha política girará, en los próximos años, en torno de la cuestión de la reforma del Estado (y no simplemente de la reforma administrativa); en otras palabras, el tema de las estructuras estatales figurará como tal en la agenda política.

Algunos sectores del actual gobierno y las corrientes partidarias importantes darán muestra de que reconocen el alcance de las reformas ne-

<sup>24</sup> F. H. Cardoso analiza la “dualidad” del orden político brasileño como un fenómeno constitutivo del sistema: entre nos, podría existir “un país integrado al Estado y en lo general a los órganos de decisión de éste, los que pesan más que cualquiera otra fuerza social, y en otro país (en el Centro-sur) en el cual las clases, la imprenta, la opinión pública, intentan ser representadas y controlar las instancias estatales de decisión” (*Autoritarismo e Democratização*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975, p. 209).

<sup>25</sup> W. G. Santos, “A Pós-‘Revolução’ Brasileira”, en *Brasil, Sociedade Democrática*, Jaguaribe, H. et al., Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1985. El autor se refiere al orden establecido en los años treinta como “orden regulado”, y tiene una visión relativamente optimista sobre su evolución: “es justamente la *ruptura* de ese orden la que se revela a través de la macromorfología y microdinámica de la sociedad brasileña contemporánea” (p. 294).

cesarias. Contra todo intento reformista, por tanto, se levantará, como es de esperar, "la fuerza combinada de los vicios opuestos y la obstinación que atrasa toda mejoría". Está visto que las fuerzas democráticas no cuentan, y no contarán, previsiblemente, con el poder de decisión, de modo que la revolución en Brasil sólo podrá ser una revolución conservadora.

Traducción de GRACIELA SALAZAR J.



## IGUALDAD, LIBERTAD Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

ROBERT A. PACKENHAM

Para entender la relación entre la igualdad política y la social debemos ocuparnos también de la relación entre igualdad y libertad. Se ha olvidado o descuidado esta necesidad en muchas de las teorías y orientaciones políticas sobre el desarrollo de América Latina. En gran parte de la literatura al respecto se ha adoptado el punto de vista de que las extensas restricciones gubernamentales a la libertad se justifican para alcanzar la igualdad socioeconómica. Tales restricciones llevan consigo desigualdades políticas masivas que también se han pasado por alto o han sido exculpidas, calificándolas de necesarias para alcanzar las igualdades social y económica. Pero las restricciones no han servido para alcanzar tales finalidades. Las sociedades (y las teorías) que se valen de ese argumento/justificación han sacrificado la libertad política a la igualdad, para no decir nada de la productividad económica, sin hacer ningún progreso importante hacia la igualdad socioeconómica prometida.

Es tiempo de volver a reflexionar en todo este asunto. Se ha menospreciado la libertad tanto económica como política; lo mismo ha ocurrido con la igualdad política. Es preciso dar mayor prioridad a estos valores en las teorías académicas sobre el desarrollo nacional y también en los propios sistemas de valores, en los planes institucionales y en las orientaciones políticas.

No estoy diciendo que las desigualdades sociales y económicas no sean problemas graves y de profundo interés moral. Estoy tratando de demostrar que los diagnósticos y las prescripciones que predominan en la literatura académica, y que hasta hace poco han prevalecido también en la administración pública, no sólo no están resolviendo los problemas, sino que, frecuentemente los han empeorado. Es necesario, pues, perfeccionar nuestras apreciaciones de la libertad y la igualdad política y eco-

nómica, así como de los beneficios que pueden tener para el desarrollo en todos sus aspectos. Eso es todo lo que se puede hacer. La igualdad política y las libertades política y económica no garantizan los demás aspectos del desarrollo. *Pero no hay ninguna otra cosa que lo haga.* Las garantías reales, no aspiraciones ni promesas, no existen. Las mejores oportunidades, quizá las únicas, para el desarrollo de Latinoamérica, incluida la igualdad socioeconómica, se darán cuando las libertades política y económica y la igualdad política estén más difundidas de lo que han estado.

En este ensayo elaboraré la argumentación anterior de las siguientes maneras. Primero, bosquejaré las dimensiones y los ingredientes principales que deben considerarse al reflexionar en el desarrollo nacional. Segundo, examinaré cuatro modelos de desarrollo: el socialismo, el capitalismo de Estado, el liberalismo asistencial y el capitalismo de mercado primitivo, que contienen diferentes mezclas de esos ingredientes. El primero de estos tres modelos ha sido prominente en las teorías del desarrollo y en las orientaciones de la administración pública en América Latina. Hasta hace poco el debate principal era entre el capitalismo de Estado y el liberalismo asistencial. Este cambio es de la mayor importancia. En las secciones más largas del escrito defenderé el liberalismo asistencial en comparación con otros modelos y trataré algunos de los problemas sustantivos que se planteen. Por último, describiré someramente una cuantas fuentes de apoyo y de resistencia hacia este modelo de desarrollo. En todo el escrito mis puntos de referencia empírica serán Argentina, Brasil, Cuba y México, aunque también me referiré a otros países de América Latina y de otras partes del mundo.

### DIMENSIONES E INGREDIENTES DEL DESARROLLO

Las teorías del desarrollo nacional contienen por regla general, explícita o implícitamente, tres o cuatro dimensiones: la económica, la social, la política y, con frecuencia, la internacional. La dimensión económica tiene que ver principalmente con la productividad económica agregada, medida por los niveles del PIB, el PIB per cápita, la industrialización y otros indicadores por el estilo. Se refiere al tamaño del pastel económico. La dimensión social alude ante todo a las igualdades social y económica y al *status* del pobre. Apunta hacia la manera en que se divide el pastel económico y cómo les va a los ocupantes de los extremos de los sistemas de estratificación socioeconómica. La dimensión política es multifacética. Se refiere a los regímenes (o estados) que son o libres o

no libres, e iguales o desiguales para los individuos y los grupos que comprende; estables o inestables; civiles o militares; legítimos o ilegítimos; evolutivos, revolucionarios o de *statu quo*, y que aplican varias clases de directrices económica, social, política y de relaciones exteriores. La dimensión internacional se relaciona principalmente con los asuntos de la autonomía y la independencia nacionales. Abarca toda una variedad de ingredientes económicos y no económicos relacionados con el tamaño y el carácter de las influencias externas sobre el desarrollo nacional.

Lo anterior puede parecer obvio, pero hay una razón específica e importante para hacerlo explícito. Al reflexionar en el desarrollo es necesario considerar cada una de las dimensiones o de los aspectos, como la igualdad social, no sólo en sí sino en relación con las otras dimensiones. Ejemplo conocido es la pretensión de que la libertad política y la igualdad política formal significan menos cuando no hay asistencia social ni económica, que cuando van acompañadas de éstas. Viene muy al caso este argumento cuando la mencionada asistencia prácticamente no existe; entonces la libertad y la igualdad políticas significan poco o nada. Cuando existe al menos un mínimo de asistencia económica y social, entonces sí pueden ser importantes el voto, la libertad de expresión, la competencia política y otras expresiones de libertad e igualdad políticas. Otro ejemplo obvio está en la esfera de la autonomía/dependencia nacional. La autonomía nacional ha sido desde hace mucho un valor en las teorías y las directrices del desarrollo. Los teóricos y los hacedores de la política abandonarán, digamos, alguna medida de capital extranjero o recursos técnicos, que aumenten la dependencia, a fin de incrementar la autonomía. Pero salta a la vista que esto tiene sus límites: si la consecución de la autonomía llega a la cuasi-autarquía y conduce al estancamiento económico, entonces se acepta cierto grado de dependencia para alcanzar mejores resultados económicos.

Con estos ejemplos se aclara por qué al analizar la relación de la igualdad política y la social, en algún momento se deben tomar en cuenta también las demás dimensiones del desarrollo. No quiero decir que las igualdades política y social, en sí, no puedan o no deban ser el foco del análisis. Los problemas deben descomponerse en partes; no es necesario, ni posible, analizar todo para no analizar nada. Pero también es preciso reagrupar las partes y relacionarlas con el todo. Mi posición no es la de "o esto o lo otro" sino de "tanto esto como lo otro": tanto una cosa como la otra son necesarias para estudiar la relación de la igualdad política y la social en sí mismas y relacionar ese estudio con otras dimensiones y componentes del desarrollo.

Olvidarnos de las relaciones mutuas que guardan entre sí las dimensiones puede producir falacias teóricas y analíticas y desembocar en desastres de administración pública. Por ejemplo, se dice a menudo que lo que realmente importa son las "necesidades humanas básicas" como la comida y el techo, y que siempre que sean satisfechas se estarán realizando los fundamentos del desarrollo. Frecuentemente se habla así de Cuba o (por personas diferentes) de África del Sur. Pero las prisiones no servirán de modelos de desarrollo nacional, como tampoco Cuba y África del Sur. Es necesario pensar también en las otras dimensiones.

### CUATRO MODELOS DE DESARROLLO

En términos abstractos, se pueden especificar cuatro modelos como maneras de combinar los ingredientes del desarrollo que se acaban de describir: el socialismo, el capitalismo de Estado, el liberalismo asistencial y el capitalismo de mercado primitivo. Estos modelos ocupan un continuo que va desde la máxima hasta la mínima participación del Estado en la economía, la sociedad y las directrices políticas como medios para alcanzar el desarrollo. En América Latina, durante la mayor parte de los últimos cincuenta años, el modelo de aplicación común, especialmente en los países más grandes y desarrollados, ha sido el capitalismo de Estado. Se ha recurrido en el socialismo en unos cuantos casos. Ejemplo notable es el de Cuba desde 1959 y, de manera algo ambigua, el de Chile de 1970 a 1973, y el de Nicaragua de 1979 a 1990. Durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo el liberalismo asistencial se ha aplicado sólo esporádicamente, pero hace poco se han iniciado movimientos significativos, de distanciamiento del capitalismo de Estado y de acercamiento al liberalismo asistencial, en México, Brasil, Argentina y otros países.

El capitalismo de mercado primitivo, también llamado capitalismo vil, esto es, el capitalismo sin mediación alguna del Estado en el mercado, en los sistemas de seguridad social, en el trabajo, en la legislación de asistencia social, etc., existe en la práctica en algunos sectores, pero ningún gobierno de ningún país lo ha adoptado como modelo preferido de desarrollo nacional. Tampoco sé de teóricos del desarrollo latinoamericano que lo defiendan. Aquí se incluye como uno de los extremos del continuo y por consiguiente como categoría lógica de la tipología, no como guía útil para entender casos latinoamericanos concretos. Más parece un hombre de paja destinado a ser el blanco de ataques, que prescripción real que alguien defienda o deba defender. Por tanto, diré poco de él en este ensayo.

Desde la Revolución cubana la mayor parte del debate sobre los modelos de desarrollo latinoamericano se ha dado dentro de los límites del socialismo y el capitalismo de Estado. Cuando se juzgaron inadecuados los resultados del capitalismo de Estado, la receta fue cambiar más hacia mayor participación del Estado o hacia el socialismo total. El capitalismo en todas sus formas estaba a la defensiva, incluso el capitalismo de Estado. Se veía al liberalismo asistencial, por no decir nada del capitalismo de mercado primitivo, como mecanismo de explotación y dominio tanto en el nivel de las clases como en el nacional. Todo intelectual que lo prescribía era vulnerable.

Hoy el debate es diferente. El socialismo está desacreditado, y el capitalismo de Estado cada vez provoca más dudas. Como antes, nadie prescribe el capitalismo de mercado primitivo, pero ahora hay más analistas y más hacedores de directrices que están echándole un vistazo fresco al liberalismo asistencial. El debate principal es entre el capitalismo de Estado y el liberalismo asistencial. Antes, cuando había problemas, la tendencia era pensar que había demasiado capitalismo y libertad política. Hoy gana terreno la idea de que quizá no había ni hay suficiente capitalismo y libertad política.

Este cambio es revolucionario en los términos del debate sobre directrices e intelectual. ¿Cómo ocurrió? Podemos identificar tres tendencias históricas principales que contribuyeron al cambio: los fracasos del socialismo, los fracasos del capitalismo de Estado y los éxitos del capitalismo asistencial y del liberalismo político.

### EL SOCIALISMO: MODELO FALLIDO

Tan inmenso y difundido ha sido el fracaso del socialismo, que sólo los verdaderos creyentes que pasan por alto las pruebas sistemáticas confían en él como modelo de desarrollo. Son abrumadores los testimonios de los fracasos del socialismo en China, la URSS y Europa Oriental. Son pruebas adicionales los casos de Camboya, Vietnam, Corea del Norte, Etiopía, Yemen del Sur, Angola y Mozambique. En América Latina el caso principal es Cuba. Ya en las décadas de 1960 y 1970 había claras pruebas de que la economía era improductiva, el sistema político autoritario, la cultura dogmatizada, la sociedad militarizada y el país dependiente de la Unión Soviética y de Europa del Este. Pero en esos años no se solía hacer caso de tales pruebas, o se minimizaban, y aún se pudo insistir en que la asistencia y la igualdad sociales eran las joyas de la co-

rona cubana. En la década de 1980, ya eran insostenibles o de aplicación limitada muchos elementos de afirmaciones como la anterior. Cada vez se sabía más de un sistema de partido de "nueva clase", de privilegios militares y burocráticos, de discriminación étnica y de géneros, de desempleo disfrazado y de corrupción. Se hizo más claro que muchas de las supuestas ganancias sociales eran exageradas, ilusorias o arraigadas en el pasado presocialista. Ahora se veía que muchas de las ganancias sociales genuinas habían tenido costos mucho más elevados de lo que antes se había percibido. Por ejemplo, la educación, la vivienda, el servicio médico y aun los alimentos eran los instrumentos de un control político casi absoluto, ejercido por la élite política y su aparato de organización y seguridad.

#### CAPITALISMO DE ESTADO Y LIBERALISMO ASISTENCIAL

Los fracasos del capitalismo de Estado no han sido tan completos como los del socialismo, pero también han sido muy difundidos en la región y han calado muy hondo. La de 1980 fue la década en que se patentizaron las desventajas y los riesgos de los modelos de capitalismo de Estado. Algunos de los testimonios al respecto se obtuvieron por comparación entre los pobres rendimientos de casos de capitalismo de Estado en América Latina y los éxitos de casos orientados al mercado en otras regiones. No importa cuanto desprecio acumularon los teóricos de la dependencia latinoamericana sobre los planes de "inserción" nacional en los mercados capitalistas mundiales, los países de la nueva industrialización del sudeste de Asia (NIC) (Corea del Sur, Taiwan, Singapur y Hong Kong) demostraron que tales planes podían tener grandes éxitos. Si bien Latinoamérica permaneció más o menos igual a los "East Asian NICs" en cuanto a rendimiento económico en las décadas de 1950 y 1960, se rezagó pronunciadamente en la de 1980. Aun países "centrales" como Inglaterra, Francia, Alemania, Italia y Estados Unidos, a los que según la teoría de la dependencia, no se debía recurrir para el análisis comparado, tuvieron en los años ochenta experiencias de desarrollo económico mediante el liberalismo asistencial que cosecharon éxitos suficientes como para que su pertinencia fuera cada vez más difícil de pasar por alto. Se podría alegar que algunos de estos casos fueron demasiado lejos en dirección del capitalismo de mercado primitivo o presentaron otros vicios, pero lo cierto es que cada vez fue más difícil defender la posición de que el capitalismo de Estado era superior al liberalismo asistencial.

Las pruebas recogidas en la región latinoamericana en el decenio de 1980 apuntaron a similares conclusiones. Algunos analistas le echaron la culpa del decaimiento económico de los años ochenta principalmente a fuerzas externas. Se concentraron en las tasas de interés y en la crisis de la deuda. Otros, sin embargo, empezaron a argumentar que el problema principal era el excesivo estatismo. Creció la sensación de que las fallas del socialismo descritas tenían consecuencias para el capitalismo de Estado. En México las prescripciones de la "perestroika a la mexicana" se hicieron más frecuentes y aceptables en el discurso. En Brasil las parodias de los conservadores de "la República Soviética Socialista de Brasil" encontraron apoyo tácito en ciertos lugares. Los líderes y los teóricos del Partido Social Demócrata de Brasil pedían un choque de capitalismo.

Más y más la idea se sugería a sí misma: lo problemático del capitalismo de Estado no lo es tanto del capitalismo como del estatismo; lo que vale la pena conservar del capitalismo de Estado no es tanto el estatismo sino el capitalismo. Fueron estas inversiones espectaculares de las doctrinas dominantes de las cinco décadas anteriores. Ahora se veía el Estado como un estorbo al dinamismo económico, por no decir nada de la democracia. En la crítica del capitalismo de Estado como modelo económico fueron recurrentes los siguientes puntos centrales, enumerados aquí sin ningún particular orden de importancia: exagerada propiedad estatal de empresas industriales y de otra clase; restricciones excesivas al libre comercio; superabundancia de cortapisas al libre flujo de capital; restricciones; demasiada reglamentación de la iniciativa económica privada, y burocracias estatales hipertrofiadas. Relacionado con todo lo anterior estaba el exagerado gasto público causante de inflación y de otras distorsiones. Cada caso tenía, desde luego, sus rasgos característicos, que por falta de espacio no describiremos aquí salvo en conexión con alguno de los puntos de análisis más amplios.

El capitalismo de Estado en América Latina era vulnerable en otros frentes aparte del rendimiento económico agregado. Se suponía que se desempeñaba mejor respecto de la igualdad socioeconómica, que los modelos liberales. ¿Pero de veras lo hacía? Las desigualdades de Brasil permanecían tan agudas como siempre respecto de casi todo indicador. En México, a pesar de una épica Revolución que indudablemente había producido mejoras para muchos, persistían pronunciadas desigualdades de ingreso, educación, vivienda, servicio médico, nutrición y *status*. Hubo reducciones genuinas en cuanto a desigualdad en la tenencia de la tierra, especialmente en los años de Cárdenas; pero en términos económicos, el precio fue importante. Desde el punto de vista de la centralización políti-

ca, con una presidencia de aspecto faraónico, el precio de las reformas de Cárdenas fue aún mayor. Los problemas de Argentina de igualdad/desigualdad social fueron menos severos en términos objetivos que los de los demás países latinoamericanos. En Argentina estos problemas fueron más subjetivos; desde la década de 1950 habían mejorado poco con los modelos capitalistas de Estado.

En términos políticos los concomitantes del capitalismo de Estado también fueron de calidad mixta. El gobierno mexicano ha sido admirable en algunos aspectos, particularmente en cuanto a su prodigioso récord de estabilidad, y puede decirse que ha ofrecido alguna libertad dentro de los límites de un sistema autoritario en lo fundamental. No produjo, sin embargo, ni igualdad política ni permitió la clase de libertad política que hace a los líderes responsables públicamente e ilumina los fracasos y los abusos del sistema. Argentina y Brasil oscilaron entre semidemocracias y autoritarismos militares de mayor o menor dureza.

En la dimensión de la autonomía/dependencia la situación es similar. Las garantías del Estado a los prestamistas extranjeros bajo el capitalismo de Estado de seguro han contribuido a la crisis de la deuda y su carga sobre los latinoamericanos comunes y corrientes. La falta de vigilancia pública de las instituciones y de los procesos democráticos seguramente han ayudado a hacerlo posible. Las prácticas económicas iliberales del capitalismo de Estado han reducido la productividad agregada de un elemento de la autonomía nacional.

En suma, el récord del capitalismo de Estado estaba deteriorado en grado suficiente como para que en la década de 1980 empezara a parecer deseable alejarse de él y acercarse a un modelo más liberal. El liberalismo asistencial es la banda del espectro situada entre el capitalismo de Estado a la izquierda y el capitalismo de mercado primitivo a la derecha. Pide más capitalismo (libertad económica) y democracia (igualdad y libertad políticas) de los que brinda el capitalismo de Estado. El aspecto "asistencial" establece cierta cantidad de participación estatal para la protección en contra de los peores rasgos del capitalismo de mercado primitivo. Sin embargo, aunque en el liberalismo asistencial la reducción de la pobreza absoluta es de lo más deseable, y permisibles algunas restricciones a la desigualdad social y económica, éstas son vistas como consecuencias probables de las libertades económicas y políticas así como de la igualdad política, más que como características definitorias del modelo *per se*.

El movimiento hacia el liberalismo asistencial en el decenio de 1980 no requirió saber qué tan lejos ir en esa dirección ni cuánto tiempo le to-

maría. Bastaba con saber qué camino tomar. Cuando el gobierno de Ménem de Argentina y el de Collor de Brasil se unieron a la tendencia en 1989 y 1990, respectivamente (siguiendo actos previos de los gobiernos de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Venezuela y, más notablemente, México), la reforma había llegado a ser, en conjunto, una revolución latinoamericana. Desde luego, la duración de esta revolución sigue siendo pregunta sin responder en este punto.

La parte más obvia y urgente de la argumentación aunque de ningún modo la única, en pro del liberalismo asistencial y en contra del capitalismo de Estado es la económica. En la América Latina de hoy tal argumentación, a mi entender, es abrumadora. No está claro y sigue siendo objeto de discusión hasta dónde ir, con qué rapidez, y cuál será el proceso exacto de la transición; qué protecciones y delimitaciones serán adecuadas para evitar el capitalismo vil, y así sucesivamente. También hay muchas incertidumbres y preguntas sin respuesta. Es casi seguro que habrá algunos fracasos y no hay manera de garantizar el éxito. Todo eso concedido, queda el hecho, creo yo, de que en términos económicos las razones para abandonar los modelos del capitalismo de Estado a favor del liberalismo asistencial son difíciles de refutar. ¿Pero qué hay respecto de las dimensiones política, social e internacional?

#### LIBERALISMO ASISTENCIAL Y DESARROLLO LATINOAMERICANO

El debate se ha dirigido hacia el liberalismo asistencial y en contra del socialismo y el capitalismo de Estado pero no ha concluido. Todavía se esgrimen muchos argumentos en contra del liberalismo asistencial. Por ejemplo, algunos críticos conceden que hace un trabajo relativamente bueno en lo tocante a la productividad económica pero minimizan el logro diciendo que beneficia sólo al rico, que es antidemocrático y que sacrifica la autonomía nacional. No expondré aquí la argumentación íntegra ni haré una evaluación amplia de ella; me limitaré a sugerir algunas de las fallas cardinales y los límites de tales argumentos. En el proceso trataré de demostrar que algunas de las desventajas y riesgos del liberalismo asistencial son en realidad ventajas o puntos fuertes. Comparado con otros modelos para alcanzar la igualdad, la libertad, la productividad y la autonomía, el liberalismo asistencial no lo hace mal; dada la oportunidad, tiene más posibilidades de lograr una mezcla óptima de estos valores, que los otros modelos.

En los decenios de 1960 y 1970, para los intelectuales que escribían

sobre América Latina fue lugar común denigrar la importancia de la productividad económica. "Brasil está en bonanza, ¿pero quién está en bonanza en Brasil?" fue el título de uno de esos escritos, y otros semejantes pueden encontrarse en todos los países en industrialización de la zona. El foco estaba en la desigualdad social y económica, en la dependencia y en el autoritarismo político.

Ese desdén por la productividad económica fue un error. El dinamismo económico de aquellos días sería hoy bien recibido. Irónicamente, esto se está reconociendo implícitamente en las lamentaciones actuales sobre el efecto de la crisis de los años ochenta en los pobres. Si los anteriores periodos de bonanza no ayudaron al pobre, como aseguran los críticos, entonces lógicamente su conclusión no los dañará. Pero claro que esos tiempos de auge sí ayudaron a los pobres, y su terminación les hará a éstos tanto daño como a los demás. Los datos de ingreso de Brasil son claros en este punto, y los de México y otros países parecen ser semejantes. La igualdad económica es asunto importante, pero también el nivel absoluto de ingreso; *y estos dos no son lo mismo*. Pueden variar y varían independientemente. Son preferibles las tajadas desiguales de un pastel que crece que las tajadas iguales de un pastel constante o que se achica. No se puede dividir lo que no se tiene.

La libertad económica tiene otra ventaja importante. Históricamente ha sido condición necesaria para la democracia. No es, naturalmente, condición suficiente; muchos casos de capitalismo han sido antidemocráticos. Sin embargo, en los tiempos modernos (los últimos dos siglos), todas las democracias han sido sostenidas por alguna forma de economía capitalista. En ninguna democracia el Estado ha poseído o controlado todos o casi todos los recursos económicos. En otras palabras, en todos los gobiernos democráticos que han existido hasta la fecha ha habido en grado importante propiedad privada de los medios de producción, distribución e intercambio.

Éste es un punto de extrema importancia que no recibe toda la atención que merece. Es una de las muchas indicaciones de que la libertad económica puede ser ventajosa no sólo para una minoría sino también para las mayorías. Muestra que la libertad económica puede relacionarse positivamente con la igualdad y la libertad en sus formas políticas. Estos hechos no son populares entre los defensores del socialismo y del capitalismo de Estado. En realidad denigran tales hechos y a quienes los comunican o los escuchan. Pero los hechos quedan, y tienen profundas consecuencias teóricas y prácticas. La principal implicación es que quienquiera que en verdad esté a favor de la democracia puede necesitar

también estar a favor de alguna medida significativa de capitalismo. Los testimonios históricos, que son todo lo que tenemos, son claros al respecto. El futuro, por supuesto, puede ser diferente. Ésa es una limitación en cualquier proposición de la ciencia social. Pero en la medida en que la ciencia social empírica e histórica puede hablar al sujeto su mensaje es: "Sin libertad económica, no hay democracia".

Este punto cobra cada vez mayor importancia cuando se da uno cuenta del peso propio que debe darse a la democracia, definida aquí como igualdad política, competencia y libertad. En muchos escritos sobre América Latina se denigra a la democracia dentro del marco capitalista llamándola meramente "formal". Por varias razones esto no se justifica. En primer lugar no hay ninguna otra clase. Los que denigran a la democracia dentro del capitalismo están denigrando a la democracia misma, pues es la única democracia que hasta la fecha nos ha mostrado el moderno sistema del Estado-nación. En segundo lugar, vale la pena tener democracia por la mera razón de tenerla. La democracia no tiene que ser económica ni social para ser democracia. La democracia sin adjetivos, en la acertada frase de Enrique Krauze, es en sí metas y logros valiosos.

Una de las propiedades de importancia extrema de la democracia es su capacidad para permitir que los propios pueblos decidan la mezcla de objetivos de desarrollo que prefieran. En una democracia es el pueblo el que decide si aumentar la igualdad económica es o no es preferible a incrementar los niveles de ingreso absolutos, servicio médico, vivienda y otras formas de asistencia socioeconómica. En el socialismo y en el capitalismo de Estado no es el pueblo el que decide sino la vanguardia de la élite política y los tecnoburócratas. Éstos pueden decidir de modo que concuerden con las necesidades o los deseos de la gente, o pueden no hacerlo. Sin democracia, no hay manera de saber las preferencias de quienes representan las decisiones: si las del pueblo o las suyas.

La argumentación por la democracia como buena en sí es muy fuerte. Se le puede defender aunque no necesariamente tenga consecuencias positivas para los valores sociales, económicos, nacionales y otros de índole política. Ningún sistema lo hace. Sin embargo, la democracia puede tener, y frecuentemente tiene, consecuencias positivas para estos otros valores. Por ejemplo, permite que las oposiciones políticas, la prensa, las legislaturas, el poder judicial, los grupos de interés, etc., iluminen los oscuros corredores del poder del Estado. De este modo ayuda a identificar y corregir los abusos de los poderes estatal, político y económico, la ineficiencia y la corrupción. El precio que hay que pagar en estos términos cuando no hay democracia o cuando ésta es débil (cuando falta la ilumi-

nación descrita) se patentiza en la debilidad, ahora tan trágicamente evidente por todas partes, de los historiales de desarrollo de los sistemas socialista y capitalista de Estado durante los últimos cincuenta años.

¿Y qué puede decirse de la igualdad social y económica? Mucha de la teoría y del discurso contemporáneos ven el liberalismo como el enemigo de la igualdad económica y la social. En América Latina y en gran parte de Europa, el liberalismo está asociado mayormente con el elitismo socioeconómico. Las razones históricas de esta percepción son bastante claras. Pero se le ha restado deferencia y se le ha puesto el énfasis en forma excesiva.

El liberalismo económico reclama igualdad de oportunidades pero no igualdad de condición. Por definición, es tolerante con cierta medida de desigualdad. Eso es el capitalismo. ¿Es un error? No necesariamente. La igualdad absoluta de condición puede parecer atractiva pero cuanto más se piensa en ella menos atractiva se vuelve. Cuando se examinan históricamente los resultados de los intentos por crear la igualdad absoluta de condición se vuelve uno cada vez más cauteloso en cuanto a prescribirla. Más todavía, y de mayor importancia, los sistemas capitalistas varían enormemente en los grados, tipos y mezclas de desigualdad social económica que fomentan y permiten. Decir que el liberalismo económico promueve la desigualdad deja sin respuesta las preguntas más importantes: ¿cuánta desigualdad hay en los diferentes casos? ¿Qué es lo que explica las diferencias? ¿Cuáles son las mezclas sanas de igualdad y desigualdad y cómo pueden alcanzarse? No es claro que un estudio sistemático entre muchas naciones llegara a mostrar que los países de capitalismo de Estado son menos elitistas que los países que siguen el modelo del liberalismo asistencial. Manifiestamente, una medida sana de liberalismo económico no conduce por fuerza a las peores formas de desigualdad social y económica. ¿Las elimina completamente? No. Ningún sistema lo hace. Quizá ningún sistema deba tratar de hacerlo.

La otra cara del liberalismo es política. En Latinoamérica el liberalismo político es visto también frecuentemente como enemigo de la igualdad social y la económica. Esa percepción es infundada e injustificada. La democracia no es necesariamente enemiga de las igualdades social y económica; puede ser un medio para esos fines. Abundan los testimonios históricos que apoyan esta afirmación. En Inglaterra, en la Europa continental y en Estados Unidos, por ejemplo, su desarrollo y su propagación trajeron consigo restricciones antimonopolio al gran capital, leyes de seguridad social, legislación laboral amplia, controles de alimentos y fármacos, medidas feministas, legislación para personas incapacitadas, protección al

consumidor, legislación ambiental y todo el restante y vasto aparato del moderno estado asistencial. En América Latina su desarrollo ha sido tan esporádico en la mayoría de los lugares que es en verdad difícil comprobar la afirmación (entre otras cosas esto significa también que no ha sido refutada realmente). Algunos casos ameritan más atención. El mejor récord sobre la igualdad socioeconómica en toda Latinoamérica puede ser el de Costa Rica, que es también la democracia más antigua.

Hay también poderosas razones teóricas, lógicas y de simple sentido común para rechazar la afirmación de que la democracia, la democracia de verdad, es enemiga de la igualdad social y económica. Obviamente, es un medio para que las mayorías se protejan contra los abusos de una minoría. En América Latina hay muchos más pobres que ricos. Es de mero sentido común pensar que es sólo un poderoso instrumento para los primeros. Es notable, sin embargo, que un punto tan obvio sea pasado por alto o rechazado en las teorías y en la retórica política sobre Latinoamérica. Los analistas y los actores que ven la política como lucha, y que recalcan que los defensores del *statu quo* no renunciarán fácilmente a sus privilegios, en cierto modo la menosprecian como medio de lucha aunque sea manifiestamente uno de los instrumentos más poderosos que tiene la mayoría. Quienes ven claramente que los rufianes pueden corromper las instituciones democráticas, muy a menudo son incapaces de ver que los malvivientes vician también las instituciones socialistas y capitalistas de Estado. En las democracias hay medios pacíficos dentro del sistema para deshacerse de los sinvergüenzas, mientras que en los sistemas socialistas y en muchos de capitalismo de Estado, los únicos medios de librarse de ellos pueden ser violentos. Si ambos sistemas son capaces de producir malhechores, pero sólo el primero tiene un mecanismo confiable mediante el cual la mayoría, que abarca a los pobres, los débiles y los inermes, puede deshacerse de ellos de modo pacífico, ¿por qué alguien dedicado a la igualdad, la libertad, la justicia y otros valores humanos escoge el segundo sistema? Sin embargo, muchos lo hacen.

El de la desigualdad socioeconómica ha sido problema en extremo persistente en América Latina. En los últimos cincuenta años los modelos principales utilizados para atacarlos han sido el socialismo y el capitalismo de Estado. Aunque éstos han sido instrumentos fuertes en términos retóricos, sus logros sustantivos han sido débiles, como ya se observó. ¿Por qué no hacer la prueba con la democracia como medio para atacar este problema. Es difícil ver cómo podría tener peor desempeño que el socialismo y el capitalismo de Estado. Hay razones para pensar que podría hacerlo mejor?

Otra crítica que frecuentemente se hace al liberalismo asistencial es que sacrifica exageradamente la autonomía nacional de los países latinoamericanos. Pero esta acusación también es cuestionable por varias razones. Es necesario comparar de nuevo el liberalismo asistencial con otros modelos. Aunque cada uno de ellos ha hecho cambios y algunas reducciones importantes, ni el capitalismo de Estado ni el socialismo han terminado con la dependencia, ni siquiera la han reducido considerablemente, y cada modelo la ha aumentado de ciertas maneras. A menudo se afirma que el autoritarismo es necesario para contrarrestar las influencias de los poderes y las fuerzas externas. Con este argumento se ha venido justificando por décadas, por ejemplo, un sistema esencialmente de partido único como el de México. ¿Pero es cierto el argumento? La presunta cura puede ser peor que la supuesta enfermedad. Se repite una y otra vez que los regímenes democráticos son frágiles comparados con los militares autoritarios, y que aquéllos serán incapaces de sostenerse todo el tiempo que dure la crisis de la deuda. Pero, a pesar de la crisis de la deuda, dichos regímenes han perdurado esta década. Los argumentos de las "frágiles democracias" subrayan que los puntos fuertes de los regímenes autoritarios son los puntos débiles de los regímenes democráticos. Lo que pasan por alto es que los puntos débiles de los primeros son los puntos fuertes de los segundos. En una época en que se globalizan los mercados y aumenta la interdependencia, puede ser que las democracias se fortalezcan y los sistemas capitalistas de estado se debiliten como medio de mantener niveles óptimos de autonomía nacional.

#### LIBERALISMO ASISTENCIAL: FUENTES DE APOYO Y DE OPOSICIÓN

El apoyo al liberalismo asistencial en América Latina es hoy mayor que en cualquier otro momento del último medio siglo. La mayoría de los gobiernos nacionales de la región han aplicado una u otra versión de él, especialmente sus aspectos económicos. También ha cambiado pronunciadamente el clima prevaleciente entre los intelectuales, acerca de sus aspectos políticos (aunque menos respecto de su lado económico). Hace quince años el marxismo dominaba abrumadoramente en la academia. Hoy hay otras corrientes poderosas y algunos de los mismos marxistas se han "liberalizado"; sin embargo, es probable que en su mayoría no acepten ese término, que puede sugerir que se mantienen ambivalentes en cuanto a los principios liberales.

El sistema internacional es otro terreno de cambio. Ya no puede decirse que las normas y las presiones internacionales apoyan principalmente a los regímenes autoritarios. Hoy tienden a favorecer la democracia. Algunas veces esas influencias han sido en extremo importantes, incluso decisivas. Es dudoso, por ejemplo, que los deseos de los votantes ordinarios se hubieran expresado libremente, o hubieran sido tan respetados, en las elecciones nicaragüenses de 1990 sin la presión normativa internacional y los equipos de inspección.

Grandes como han sido estos cambios, y poderosos como son los argumentos intelectuales a favor del liberalismo asistencial, las defensas de las ortodoxias capitalistas de Estado siguen siendo fuertes tanto en la esfera política como en la intelectual. Políticamente, piensa uno al instante en los movimientos guerrilleros de Perú, El Salvador y Colombia; los elementos antidemocráticos de la oposición "democrática" sandinista de Nicaragua y, por supuesto, el régimen cubano. En un nivel diferente, hay todavía defensores del socialismo entre los elementos de la izquierda y del capitalismo de Estado tanto entre la izquierda como entre la derecha, en Argentina, Brasil, México y otras naciones. Sistemas político-económicos intensamente antiliberales persisten en China (la cuarta parte de la humanidad), en la mayoría del Medio Oriente, en gran parte de África y partes de Asia. Estos sistemas no son sólo fuerzas políticas sino también modelos y símbolos que conservan vivos los valores y las opciones antiliberales. En la euforia del *glasnot*, la *perestroika*, y todo lo demás, conviene no olvidar estos hechos aunque puedan ser desagradables, o precisamente porque lo son.

La hostilidad hacia el liberalismo asistencial sigue siendo intensa también entre los intelectuales interesados en el desarrollo latinoamericano tanto en la propia América Latina como en Estados Unidos. "Patrullas ideológicas" continúa imponiendo una ética dogmática de vigilancia, reñida enteramente con los compromisos ostensibles para con la libertad de pensamiento y de expresión, que fuerza a los intelectuales a apegarse a líneas políticamente "correctas". Por más de dos décadas muchos norteamericanos especializados en América Latina han politizado imprudentemente el terreno académico, sancionando las críticas al sistema cubano y otros casos de socialismo y despreciando la democracia dentro del capitalismo, calificándola de meramente "formal". Lope de Vega debe haber estado pensando en ellos cuando escribió: "¡Oh, libertad preciosa / conocida tan mal de quien la tiene!"

Los opositores al liberalismo asistencial tienen a su disposición muchos mecanismos simbólicos y retóricos para tratar de desacreditar las

ideas de igualdad política y de libertad política y económica. Pero estas ideas deben juzgarse por sus méritos, por lo que aportan para los elementos del desarrollo bosquejado aquí o que otros proponen. Particularmente entre los intelectuales el valor del discurso debe estar en los hechos, en la lógica y la razón; no en ataques *ad hominem* o en dogmas politizados, tótems y tabúes.

Traducción de ROBERTO HEILER

## COMENTARIOS ACERCA DE LAS PONENCIAS DE ROBERT PACKENHAM, FÁBIO WANDERLEY REIS Y RÉGIS DE CASTRO ANDRADE

VIVIANE BRACHET MÁRQUEZ

En el contexto capitalista, entiendo por democracia un mecanismo, tanto de rotación del poder como de control sobre el ejercicio de éste, que permite manejar a través de un proceso institucional las tensiones entre clase y ciudadanía. Quizás el fracaso del socialismo, tal como se ha dado en los hechos, sea producto, en gran parte, de la carencia de tales mecanismos en los sistemas políticos que se han reclamado del marxismo-leninismo. Estos últimos, en vez de manejar las tensiones basadas en las desigualdades sociales, las han ignorado, o las han reprimido. Ahora bien, en los países de referencia para este Coloquio, también creo que existen problemas fundamentales, por el hecho de que, contrariamente a los europeos, los fenómenos de clase, o sea, las desigualdades surgidas de la desigual distribución de la plusvalía aparecieron sin venir acompañados de procesos de ciudadanía, o sea del reclamo por la distribución igualitaria de los recursos políticos. En otras palabras, contrariamente a lo dicho por el profesor Jeffrey Alexander, las luchas de clase en América Latina no tuvieron como mecanismo de manejo de conflicto un contexto preestablecido de ciudadanía. En la gran mayoría, estos conflictos se manejaron con fórmulas políticas coercitivas, que van desde la dictadura militar hasta el populismo. Encontramos contados casos de democracias tempranas, como Costa Rica o Uruguay en algún momento, pero rara vez basadas en principios de derechos políticos sólidamente establecidos. Entonces, el problema que se nos plantea no es buscar leyes universales para explicar el proceso de democratización, sino descifrar nuestros procesos históricos.

La gran ventaja de las modas recurrentes, como la de la discusión de la democracia en este momento, es que ofrecen la oportunidad de revisar

las tesis del pasado más fríamente, retomando las cuestiones no resueltas y apuradamente abandonadas. Por ejemplo, como lo comentó De Castro en su ponencia, pasamos de una concepción de la democracia como un ente a la de la democracia como un proceso. También podríamos pensar que la relación entre el capitalismo y la democracia, que siempre se ha asumido por dada, ha sido en realidad una gigantesca relación espuria, ambos siendo productos de las luchas contra el absolutismo posmedieval europeo.

En este momento, entonces, podríamos decir que estamos reciclando las aguas negras del pensamiento político y sociológico de los últimos 30 años, nuevamente preguntándonos cuáles son los fundamentos de la relación entre desarrollo capitalista, democracia política y distribución de los beneficios de la acumulación capitalista. Esta imagen no es morbosa, sino realista; se trata de ver cuáles, entre los desperdicios de las últimas décadas, podemos recuperar y reencaminar hacia nuevos planteamientos.

En las naciones del Tercer Mundo, existen grandes masas que se encuentran desde hace varias décadas en un estado de pobreza extrema que las ha incapacitado para exigir sus derechos de ciudadanía, o sea, reclamar su parte de la riqueza que se ha generado, en gran parte gracias a su trabajo. En esto discrepo con el profesor Packenham: no me parece aceptable, en términos éticos, la desigualdad como principio director. Es cierto que siempre habrá desigualdad, pero el liberalismo sin frenos que la crea deliberadamente me parece un principio pernicioso al cual me es imposible suscribir.

La tarea que incumbe a los que están dispuestos a entrar a esta nueva ronda de discusión sobre la democracia es por lo menos no caer en los errores del pasado que consistieron en no ser lo suficientemente críticos ni rigurosos en la definición de los requisitos de la democracia, acogiendo con gritos de alegría en el seno de las democracias a cualquier país dispuesto a dejar a sus militares en el cuartel y llamar elecciones a un proceso sin posibilidades de ejercicio efectivo de la ciudadanía (lo cual, como indiqué en mi introducción no es simplemente sinónimo de elegir entre diferentes partidos). Basta con recordar, en el caso de México, la cantidad de estudios del PRI que se llevaron a cabo bajo el supuesto de que se trataba de un partido representativo de los intereses de los ciudadanos, así como las palabras de Huntington que calificó al ejecutivo de este país como "razonablemente fuerte". El adjetivo "faraónico" que nos propone el profesor Packenham para el mismo objeto de estudio es referente por marcar un fuerte contraste con los estudios sobre la liberalización política en México escritos por varios autores, los cuales vieron

en la reformas políticas que se han dado desde 1979, una reorientación del régimen mexicano hacia formas más democráticas, aunque el único contrincante del partido oficial hasta 1988 haya sido un portavoz de las clases medias y acomodadas.

Los tres trabajos que aquí comento coinciden en negar que en el pasado hayan existido en América Latina experiencias de democracia, salvo casos extremadamente excepcionales, que supongo se refieren a Costa Rica, y Chile antes de 1973, y quizás Venezuela. O sea, dan por hecho que los primeros analistas de la época de la teoría de la modernización pecaron por ingenuidad y optimismo. La experiencia central, según los tres ponentes (haciendo caso omiso de la experiencia socialista de Cuba igualmente excepcional) es la del autoritarismo o capitalismo de Estado, como lo llama el profesor Packenham. Éste ha fallado, tanto en sus promesas de desarrollo como de distribución de los recursos. El profesor Packenham propone una alternativa nueva que llama *welfare liberalism*, o liberalismo capitalista con conciencia social: un liberalismo que consiste en deshacernos de las trabas del estatismo antidemocrático, ineficiente y costoso, sin llegar al capitalismo salvaje, y además que ofrezca más libertad política que la que está dispuesto a tolerar el capitalismo de Estado.

La primera pregunta que surge es si esta opción es una alternativa real o una utopía. Los regímenes no se escogen, y menos en función de cualidades de más o menos eficacia para alcanzar ciertos objetivos; surgen como consecuencias rara vez previstas por los planeadores, de luchas de poder, mediadas por estructuras y tradiciones históricas y culturales existentes. Luego se justifican a sí mismos por su supuesta eficacia, estabilidad, capacidad de lograr el desarrollo económico, etc. En algunos casos, están ayudados en esta tarea de autoelogios por los intelectuales y académicos que cantan sus virtudes mucho antes de haberse podido observar las consecuencias reales de sus acciones: recuérdese que ésta fue la postura de la mayoría de los politólogos que analizaron a los regímenes autoritarios de los años setenta. En su libro *Liberal América*, el profesor Packenham también apuntó hacia la coincidencia entre las políticas de Estados Unidos hacia América Latina y el discurso académico.

Además de existir la imposibilidad de elegir un sistema político, sino desarrollos históricos más o menos favorables a una apertura democrática, tampoco parecen existir modelos hacia los cuales podamos realista-mente aspirar. Los NIC asiáticos citados por el profesor Packenham ciertamente han sido más exitosos en su desarrollo capitalista de los últimos diez años en comparación con los países de América Latina. Sin embar-

go, yo no estaría dispuesta a apostar que han tenido un mejor desempeño en materia de democracia política ni de reparto más igualitario de los beneficios del desarrollo. Hasta los viejos modelos europeos y estadounidenses se están desmoronando: en Inglaterra, Alemania, Francia, y aún en Suecia, el estado de bienestar está en crisis, y está surgiendo una capa social de "nuevos pobres". En Estados Unidos, se multiplican los *homeless*, se echan a la calle los enfermos mentales sin recursos, y se hincha el mercado informal sin ninguna clase de protección social, tanto de productos ilegales como de legales. En América Latina, las excepciones al autoritarismo son difíciles de seguir, por tratarse de países en circunstancias muy excepcionales, y los nuevos experimentos de democracia son todavía muy inciertos.

Lo que necesitamos, entonces, es no solamente definir lo deseable, sino también lo factible. Las ponencias de los profesores Wanderley Reis y De Castro Andrade aportan algunos elementos para intentar dar respuestas a esta interrogante.

Un punto importante señalado por el profesor Wanderley Reis es el hecho de que cada Estado-nación debe resolver la articulación entre desarrollo capitalista y democratización, así como entre capitalismo y bienestar. Esto hace hincapié en el hecho obvio, pero a menudo olvidado, de que no todos tenemos las mismas cartas. Por tanto, diferentes serán los caminos hacia la democracia y diferentes también los resultados. Esto significa que en vez de hablar del *welfare liberalism*, como de una opción única alcanzable por procesos comparables, debemos hablar de una multitud de caminos, con resultados finales muy diferentes, y no siempre deseables.

Esto, a su vez, nos plantea un problema muy grave: no sólo hemos pecado en el pasado de ingenuidad y optimismo, sino que también nos hemos equivocado de métodos para estudiar los procesos políticos. Hemos fabricado tipologías y modelos universales en los cuales hemos tratado de clasificar a los diferentes países. Esto nos ha evitado, en muchos casos, tener que conocer la trayectoria histórica de estos países. Si cada país tiene que resolver su transformación política y social con sus recursos y sus limitantes, herederos de las décadas pasadas, entonces tendremos que alejarnos de nuestras pretensiones al universalismo científico y empezar de nuevo por el principio, que es el proceso nacional. Algunos teóricos de la dependencia, particularmente Cardoso, habían indicado la necesidad de tales estudios, pero no se hicieron.

El panorama de la política brasileña que nos presenta el profesor De Castro Andrade es muy ilustrativo a este respecto: un gobierno supuesta-

mente democrático funciona sin sustento partidario y sin proceso legislativo. Gana las elecciones gracias a técnicas ultramodernas de propaganda en los medios masivos (de los cuales, afortunadamente para él, es dueño), prometiendo milagros. Lo eligen los más desprotegidos y más hambrientos de un cambio social. La debilidad de un aparato partidario no puede sorprendernos en un país donde este proceso político fue desalentado durante tanto tiempo. Tampoco debería sorprendernos que un político prometa cosas irrealizables. Ésta es una práctica universal (veáanse las promesas de Bush acerca de los impuestos). La diferencia es que no en todo el mundo se les cree. Lo que ocurre en países como Brasil y México, es que no hay suficientes instituciones intermedias (sean éstas partidos u otras) en la sociedad civil para filtrar y reinterpretar la profecía electoral, ni tampoco para juzgar el desempeño poselectoral. Las masas pobres tienen pocos recursos para desmistificar a los políticos. Al contrario, como lo destaca el profesor De Castro Andrade, lo que buscan es ser mistificados, tener esperanza en algo y en alguien, el cual, a cambio de su sumisión, les promete resolver sus problemas más urgentes. En otras palabras, piden el Estado tutelar. Esto está en contradicción directa con la idea de Estado liberal pero de bienestar que nos propone el profesor Pakenham: si la gran mayoría de la población desea un Estado tutelar (independientemente de si es considerado ineficaz por los intelectuales), y tienen derecho a voto, entonces ¿cómo se va a llegar a un Estado más vigilado por los ciudadanos?

Si los políticos acostumbrados a manejar un sistema autoritario, clientelístico y tecnoburocrático no están dispuestos a escoger la opción de democracia social que propone el profesor Pakenham, o sea, si las reformas desde arriba son poco realizables, entonces ¿cómo se encaminarán, y quiénes encaminarán estas sociedades a la vez autoritarias y tradicionales hacia los procesos que permitan una ruptura histórica hacia la democracia? Creo que ésta es la pregunta central que debemos plantearnos, esto es, dentro de las posibilidades y las oportunidades que se presentan en cada nación.

Sobre este tipo de planteamiento, la sociología ha permanecido callada demasiado tiempo, dejando que otros científicos sociales trataran lo político como un ente distinto del resto de la sociedad: distinto de la vida cotidiana, de las culturas populares, de los arreglos patriarcales que reprimen a las mujeres, de los movimientos sociales, de los procesos de producción intelectual, de los sistemas educativos, etc. Las tres ponencias que aquí comento ilustran la íntima relación entre organización social y organización política, a la vez que nos plantean tareas para el futuro.



## **TERCERA PARTE**



## DEMOCRACIA ELECTORAL, ESTADO DESIGUAL Y DEMOCRACIA SOCIAL

GLÁUCIO ARY DILLON SOARES

### I. ¿QUIÉN ES EL VILLANO? ¿EL ESTADO O LA DEMOCRACIA?

La reciente democratización en varios países de América Latina generó la expectativa ingenua de que los problemas de la injusticia social se resolverían con rapidez, en virtud de que los principales agentes de la desigualdad, los regímenes militares, habían sido alejados del poder. ¿Por qué decimos que es una expectativa ingenua? Por varias razones:

a) ignora que los regímenes democráticos que *precedieron* a los regímenes militares, en su mayoría, casi no hicieron nada por disminuir la desigualdad social. Es cierto que los regímenes militares aumentaron las desigualdades pero la situación anterior, la de los gobiernos civiles, también estaba lejos de ser satisfactoria, por lo menos si observamos el modelo que imperaba en la mayoría de los países capitalistas avanzados de Occidente;

b) se atribuye a la democracia la falta de capacidad para reducir las desigualdades sociales, sin tomar en consideración que una característica del Estado corporativista es, en buena parte, esta incapacidad, y que es la constante de muchos países de América Latina, en vez de que lo sea la democracia. Las desigualdades sociales, en especial las que promueve el Estado, precedieron a la democracia en América Latina. Ellas son, en buena parte, el fruto de la dominación colonial del Estado corporativista y no de la democracia, que llegó con posterioridad. La democracia no es desigual, el que lo es, es el Estado corporativista latinoamericano. El retorno de América Latina a la democracia no se hizo en el vacío: se llevó a cabo dentro del marco de un Estado corporativista, dominado desde hace muchos años por los militares y el funcionalismo, y

c) ignora que la herencia que dejaron las dictaduras militares que

consiste en una pesada deuda externa, en una profunda desigualdad en el ingreso, en la tierra y en la educación, y en una profunda desigualdad en el gasto público, son difíciles de disminuir dadas las resistencias del Estado corporativista. Muchos de los que deberían estructurar y poner en marcha estas reformas serían perjudicados por ellas.

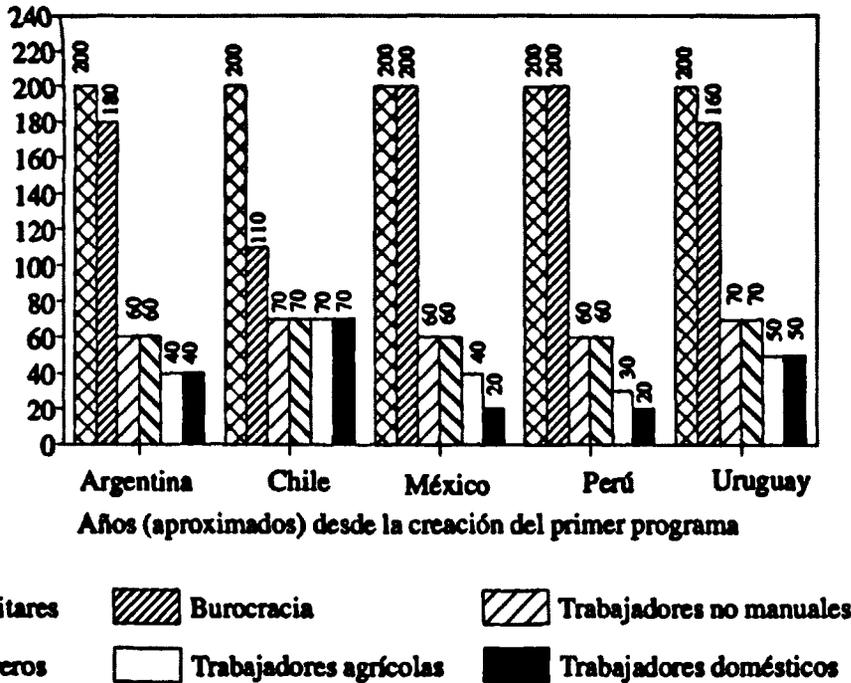
## II. EL ESTADO DESIGUAL Y SU HISTORIA

En América Latina, el Estado ha sido un promotor de la desigualdad social, así como en las áreas en las que se esperaba un efecto que compensara la presencia estatal. Además, ante la expectativa de que se iba a llevar a cabo, este efecto significa una extrapolación ahistórica de la experiencia de los países más desarrollados en relación con los países de América Latina. Al igual que en los países capitalistas centrales, buena parte de la distribución del ingreso se hace mediante programas sociales, entre los cuales destacan la educación, la vivienda y la seguridad social, de modo que examinaremos estos programas en América Latina. Comencemos por la seguridad social.

En este punto, es necesario distinguir entre dos tipos de cobertura: la cobertura de la *población*, es decir, el tipo de población (funcionarios públicos, militares, trabajadores industriales, trabajadores agrícolas) que recibe esta protección, y las *áreas protegidas*, es decir, el tipo de actividades (accidentes de trabajo, jubilación, seguro de desempleo) que cubren los programas existentes.

La expansión de la seguridad social, tanto en los países centrales como en los países de América Latina, ha seguido una cierta lógica: para cada tipo de población, en primer lugar, las *áreas protegidas* presentan una secuencia: el seguro de enfermedad y accidentes de trabajo y el salario mínimo, como medida general, fue uno de los primeros programas sociales adoptados, mientras que el seguro de desempleo se encuentra entre los últimos. Las *subpoblaciones* tampoco reciben protección, de modo que pueden pasar décadas entre el momento en que una subpoblación quede protegida por un programa y el momento en que otra subpoblación llegue a recibir una protección semejante. Los funcionarios públicos, civiles y militares son, casi siempre, los primeros beneficiarios de cualquier programa, como una demostración de que el Estado se sirve primero a sí mismo (y no a ideales democráticos ni a la burguesía); por lo contrario, los trabajadores del sector informal, los domésticos, los campesinos y los trabajadores agrícolas, son los últimos.

**GRÁFICA 1**  
**El estado desigual en América Latina**  
**Historia de la jubilación (en décadas)**



Tanto las *áreas protegidas* como las *poblaciones protegidas* tienden a formar “escalas de Guttman”; es decir, ambas siguen un cierto *orden temporal*, en el sentido de que la experiencia de diferentes países, latinoamericanos o no, ha consistido en que ciertos estratos de la población reciben primero la protección, después otros, después unos terceros, y así sucesivamente. Este mismo orden tiende a repetirse en diferentes países. El orden temporal también es válido para las *áreas protegidas*. Así podemos pensar que la cobertura de la seguridad social sigue dos ejes: uno, horizontal, el de la *población protegida* y otro, vertical, el de las *áreas protegidas*. Si ordenamos la información a lo largo de estos dos ejes, observamos que la expansión de la seguridad social se hace de izquierda a derecha y de abajo hacia arriba, y que rara vez se invierte este orden, ya sea en los estratos de la *población protegida* o en las *áreas protegidas*.

Los datos recopilados por Mesa-Lago respecto de ciertos programas en países latinoamericanos ilustran, de manera indirecta, su carácter “guttmaniano”. En primer lugar, es muy difícil que se elimine un programa aun cuando pueda “adelgazarse” al restringirle los recursos otorgados. En segundo lugar, y en diferentes años, el número de países que ofrece un programa jerarquizado por encima de otro, es casi siempre superior al número de países que ofrece otro programa jerárquicamente in-

**CUADRO 1**  
**América Latina: número de países en los que existen diferentes programas de asistencia social (1932-1977)**

<i>Programa</i>	1932	1942	1952	1962	1972	1977
Accidentes de trabajo	15	17	20	20	20	20
Enfermedad-maternidad	1	7	13	17	17	20
Vejez-invalides-vida	2	7	12	14	17	20
Ayuda familiar	0	0	1	5	6	7
Desempleo	0	0	1	3	4	4

ferior. Los programas relacionados con accidentes de trabajo están entre los que se estructuraron primero, al mismo tiempo que los de pensiones y jubilaciones (de ciertos grupos, mas no de otros) son los relacionados con la desocupación, además de ser los más difíciles de establecer. De esta forma, en varios momentos del tiempo, el número de países que ofrece algún tipo de protección en contra de los accidentes de trabajo era superior al de los que ofrecía algún tipo de seguro por desempleo.<sup>1</sup> (véase el cuadro 1.)

Es importante resaltar que se dieron muchas variaciones en los tipos de gobierno de los países latinoamericanos durante este periodo, como ires y venires entre formas democráticas y formas dictatoriales.<sup>2</sup> No obstante, permaneció la tendencia de que los servicios sociales conformaran las escalas de Guttman, lo que revela una cierta independencia de esta tendencia en relación con la forma de gobierno. Es decir, la forma de gobierno tal vez pueda influir en el desarrollo social menos de lo que nos gustaría.

Ahí acaba la semejanza entre los países. La desigualdad que promueve el Estado puede medirse por las siguientes preguntas:

a) ¿por qué crece un sistema de seguridad social "hacia arriba" (o

<sup>1</sup> La manera de verificar rigurosamente esta tendencia a formar escalas de Guttman es ver si cada país adoptó, primero, un programa después de otro y así sucesivamente, y que otros países adoptaran los programas en el mismo orden. Si los países siguen realmente este camino, entonces el número de países que ya han adoptado un programa "más fácil" deberá ser mayor o igual que aquellos que adoptaron un programa más difícil.

<sup>2</sup> Ver Gláucio Ary Dillon Soares, "El futuro de la democracia en América Latina", en *Estudios Internacionales* 17, núm. 66, abril-junio de 1984, pp. 202-231.

sea, que surgen más y más programas para una misma *población protegida*), en vez de hacerlo "a la derecha", es decir, manteniendo los mismos programas, sin expandirlos, pero cubriendo más estratos de la población?;

b) ¿cuál es el *hito temporal* entre la cobertura de un programa de un estrato de la población y la cobertura de otro estrato por el mismo programa? ¿Cuál es el tiempo que pasa entre la cobertura del primer estrato de la población, y el más privilegiado, por un programa, y la cobertura del último estrato, y el más perjudicado, por el mismo programa?

Existen, pues, por lo menos dos dimensiones a lo largo de las cuales es posible efectuar comparaciones de la trayectoria histórica de la desigualdad en la seguridad social en más de un país. Surge la pregunta de cuántos programas, o *áreas protegidas*, benefician a los estratos de la población más privilegiados antes de que los menos privilegiados comiencen a recibir los beneficios de los programas más elementales? La otra pregunta se refiere al tiempo en que la cobertura del mismo programa llegará a dos estratos diferentes de la población. Es evidente que la igualdad consiste en que se adopte simultáneamente cualquier tipo de programa para todos los estratos sociales.

### III. EL ORDEN DE LA INJUSTICIA SOCIAL: PRIVILEGIADOS Y OLVIDADOS

¿Cuál es entonces el orden del privilegio? ¿Cuáles son los grupos que reciben más protección y que reciben primero esta protección? Un estudio de Carmelo Mesa-Lago (1978) ayuda a responder estas preguntas. Mesa-Lago define el aspecto a parir del concepto de grupos de presión. Esta idea, útil para configurar un aspecto en el cual varios grupos compiten por pagar menos y por obtener más y de extraer mayores beneficios del Estado, tiene según Mesa-Lago un problema difícil: son vistos como grupos que presionan a un Estado esencialmente vacío. Son percibidos como grupos que presionan desde fuera del Estado, de modo que no sobra nadie en el Estado. Yo prefiero enfocar esto de diferente manera: grupos de dentro y de fuera del Estado, en virtud de que la posición desde dentro del Estado concede importantes ventajas a sus ocupantes. Esta diferencia es únicamente interpretativa porque los datos que Mesa-Lago recabó con todo cuidado apoyan ambas interpretaciones. Es conveniente citar a Mesa-Lago en detalle, aunque no literalmente:

Los militares [son] los más poderosos en los países estudiados. Desde la independencia ... hasta los años setenta, controlaron directamente el gobierno por más de un siglo en Perú y en México, y ... 60 años en Argentina, 40 años en Chile y 35 en Uruguay. Ningún otro grupo, con la rara excepción de la [burocracia pública] tuvo tanto poder por tanto tiempo... La [burocracia pública es] el segundo grupo más poderosos en la mayoría de los países (México es ... una excepción: este grupo es *en la actualidad* más poderoso que los militares) (:259).

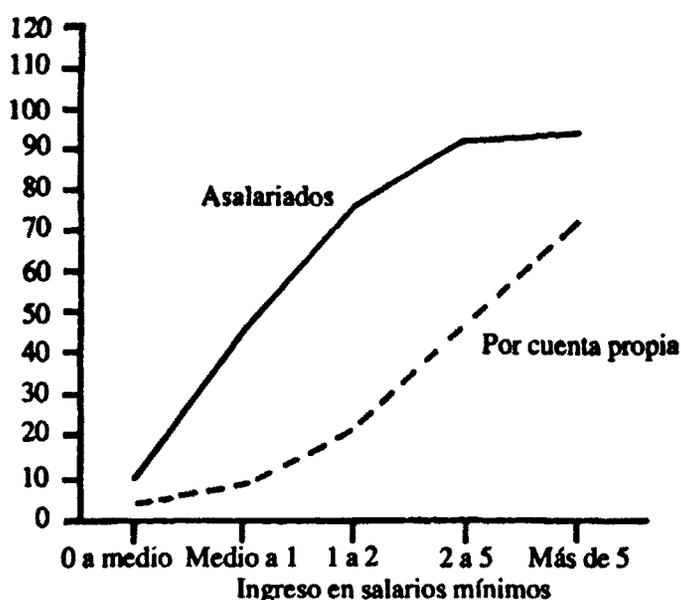
La fecha en que los diferentes programas sociales de protección se extendieron a diferentes grupos sociales es un excelente indicador de la herencia de desigualdad que acompaña a los países de América Latina desde antes de su independencia. Tomemos la primera legislación que otorgó la jubilación a un grupo, del tipo que sea, como indicador de una concesión a la ciudadanía en este grupo, y veremos que hubo muchas décadas de diferencia entre los primeros y los últimos (más de un siglo en todos los casos analizados). Los militares fueron los primeros en todos los casos analizados desde antes de la Independencia, y los trabajadores rurales y de servicio doméstico fueron los últimos en casi todos los casos. La información presentada por Mesa-Lago demuestra que, en Argentina, se dio un lapso de 140 años entre el primer programa de jubilación o pensión para los funcionarios públicos y el primero para trabajadores agrícolas y empleadas domésticas. Los otros países confirman este ordenamiento, razón por la cual en América Latina el Estado nació desigual.

#### IV. LA DISTRIBUCIÓN QUE NO LLEGÓ: LAS POLÍTICAS SOCIALES NO SE HICIERON PARA DISTRIBUIR EL INGRESO

Las políticas sociales tuvieron en muchos países centrales el claro objetivo de la distribución del ingreso, lo que generó, en el pensamiento evolutivo y lineal, la expectativa de que en América Latina programas semejantes tendrían el mismo objetivo. Pero esto no es verdad. Muchas políticas "sociales" jamás contemplaron el objetivo de distribuir el ingreso y de reducir la desigualdad social. El sistema de seguridad social en Brasil se instituyó a partir de iniciativas aisladas cuyo objetivo era precisamente ése, el de patrocinar jubilaciones y pensiones a sus asegurados; en ningún momento se pensó como un sistema que reduciría las injusticias sociales.

Una característica importante de muchos sistemas de retiro es su índole redistributiva, regresiva o progresiva. El sistema estadounidense es

GRÁFICA 2  
Cobertura de la Seguridad Social, Brasil 1977  
(por grupos de salario)



Categorías ocupacionales

— Asalariados      - - - Por cuenta propia

claramente progresivo. Datos relativos a 1975 mostraron que la jubilación que recibía un estadounidense era casi una constante, sin importar el salario final. Si el salario final era de 9 mil dólares (anuales), el beneficio sería de 3 544, y se nivelaría a partir de 15 mil dólares en 3 795. De esta forma, la jubilación recibida representaría el 40% del salario final de 9 mil dólares y menos de 4% de un salario final de 100 mil dólares.<sup>3</sup>

¿Significa esto que los rendimientos totales de los estadounidenses llegan a igualarse después del retiro? Estadísticamente no sucede. Por lo general, las empresas en Estados Unidos cuentan con programas para sus empleados; además una parte considerable de la clase media “compra” jubilaciones adicionales a través de compañías privadas. Esto significa que el Estado, mediante la seguridad social, contribuye de manera importante a reducir la desigualdad en el ingreso, mientras que en América Latina, por lo general, esta contribución es mínima, lo que lleva a que persistan grandes desigualdades en el ingreso de los retirados de los programas gubernamentales relativos a la jubilación.

<sup>3</sup> Es evidente que las cifras se han ajustado y cambiado continuamente desde la fecha citada; sin embargo, persiste la política de que no aumenten, a partir de una plataforma relativamente baja.

En varios países de América Latina las injusticias de la sociedad, fuertemente clasista, se proyectan más allá del final del mundo del trabajo. Las pensiones y las jubilaciones tienen una gran desigualdad, como lo es la cobertura y la calidad de los servicios médicos y educativos.

Es evidente que en la jubilación que otorga el Estado, existirían dos caminos si se utilizara como instrumento de justicia social, además de proteger la vejez: el primero aumentaría las contribuciones de los que reciben un ingreso más elevado y reduciría la de los que reciben ingresos más bajos; el segundo, reduciría las contribuciones de los que reciben ingresos más elevados y aumentaría las de los que reciben ingresos más bajos. El mismo carácter subdesarrollado de los países de América Latina indica que la nivelación por arriba, es decir, la protección a estratos hasta entonces desprotegidos que les podría otorgar la misma cobertura y la misma calidad, no permite que estos objetivos se lleven a cabo a no ser a costa del estancamiento económico, como se observó en los países socialistas.<sup>4</sup> Resta, como instrumento de justicia social, la nivelación por abajo, con el retiro de muchos privilegios, con pocos provechos para los carentes y muchas pérdidas para los privilegiados. Sin embargo, y una vez más, se dará una fuerte resistencia del mismo Estado, toda vez que sus funcionarios, civiles y militares, tendrían mucho que perder con estos cambios.

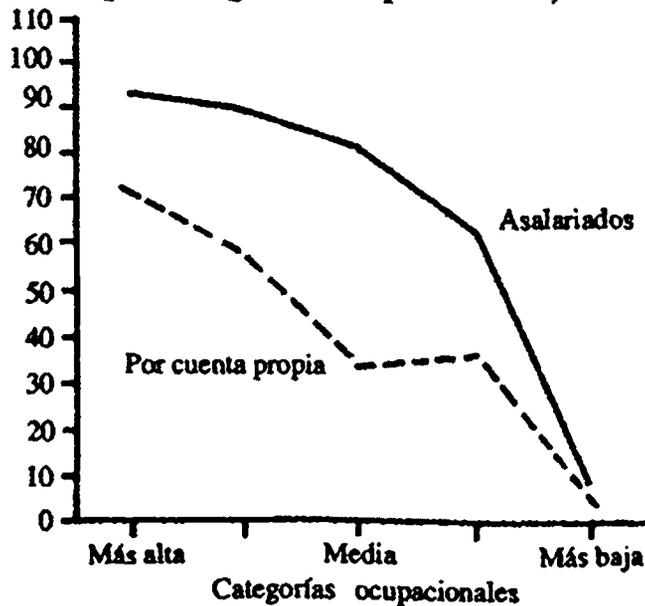
## V. LA HERENCIA DE UNA ESTRUCTURA VICIADA DE GASTOS

Los nuevos gobiernos democráticos no comenzaron de cero: heredaron una composición de gastos extremadamente viciada, que favoreció a las clases medias y a las altas. Repetidos estudios de los presupuestos demostraron que es difícil alterar la composición presupuestaria y la relación entre ella y la estructura social. Los cambios en los presupuestos públicos tienden a ir en ascenso, y las resistencias a efectuar cambios drásticos no se localizan sólo fuera del Estado, sino también dentro de él.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Una consecuencia de la reciente apertura política en los países del Este europeo fue la evidencia de que la economía de estos países era mucho menos desarrollada, y que el nivel de vida era mucho más bajo de lo que se suponía, o de lo que se quería suponer.

<sup>5</sup> Esto, claro, siempre y cuando mantengamos una estructura democrática, con elecciones regulares y con instituciones democráticas. En situaciones revolucionarias, las medidas radicales, buenas y malas, son más fáciles de implementar. En este trabajo estamos hablando de situaciones no revolucionarias.

GRÁFICA 3  
Cobertura de la Seguridad Social en Brasil 1977  
(por categorías ocupacionales)



Tipo de empleo



Asalariados



Por cuenta propia

Así fue como los nuevos gobiernos democráticos tuvieron que operar a partir de una composición y de una estructura viciadas. Los intentos por reducir los gastos en ciertas áreas, al transferir los recursos a otras socialmente más carentes, ha provocado fuertes reacciones por parte de los afectados que utilizan, con cierta frecuencia, partidos de izquierda como portavoces que favorecen la persistencia de sus privilegios. Un caso representativo es el de los profesores universitarios que, en la gran mayoría de los países de América Latina, se localizan en el grupo superior de ingreso individual y, sin embargo, rechazan con violencia la transferencia de parte de los recursos universitarios (léase de sus salarios) a las áreas educativas más básicas, como la alfabetización, y las escuelas primaria y secundaria.

### La herencia viciada en la seguridad social

La seguridad social significó, en un Brasil que volvía a la democracia, una de las áreas en las cuales era muy fuerte la herencia de injusticia social que promovía el Estado. La discriminación por parte del Estado en los gastos de la seguridad social siguieron varias líneas de desigualdad,

entre ellas la rural-urbana (a favor de zonas urbanas); la regional (a favor del sur y del suroeste); la de nivel ocupacional (a favor de los más altos, y muy en contra de las ocupaciones agrícolas de bajo nivel); en el ingreso (a favor del más elevado); la de tipo ocupacional (a favor de los asalariados), y de la edad (a favor de los más viejos).

Veamos esta discriminación por grupos de ingreso, con datos basados en el PNAD de 1977: menos de 1% de los miembros de la fuerza de trabajo, pero que no recibían ningún salario, estaba asegurado, en un lacerante contraste de 85% de los que recibían más de cinco salarios mínimos. Esta desigualdad permanecerá después de verificar el tipo de ocupación (asalariado *versus* cuenta propia).

Si se toma el nivel ocupacional, otro indicador aceptado de *status* social y económico, los resultados se dirigen en la misma dirección: los estratos altos y medios tienen una cobertura amplia por parte de los patrones en Brasil, mientras que los bajos tienen una cobertura muy pequeña. La categoría ocupacional más baja, constituida en gran número por trabajadores agrícolas y por un número mucho menor de mineros, estaba casi desprotegida: 4.4% en el total. Si se controla el tipo de ocupación (asalariado *versus* cuenta propia), observamos que tanto el nivel ocupacional como el tipo de empleo afectan la seguridad social: el sistema castigaba a los niveles ocupacionales más bajos, y a los trabajadores por cuenta propia, que son los más necesitados. El sistema discriminaba enormemente a los grupos sociales más bajos y a los trabajadores por cuenta propia, muchos de los cuales se localizan en el sector informal.

## VI. LAS POLÍTICAS DE CONCENTRACIÓN: LA DESIGUALDAD EN LA EDUCACIÓN

La salud de la población en Brasil se vio seriamente afectada por las políticas de la dictadura. En cierto sentido, se aceleraron las tendencias que ya se dejaban entrever. Entre ellas, las más importantes fueron:

a) cambios en la medicina, poniendo el énfasis en la medicina curativa en vez de la preventiva, como venía ocurriendo;

b) cambio en el contenido social de la medicina, de ser barata y orientada a las necesidades de una población más amplia, a una medicina cara y orientada a quien pudiera pagarla. Por esta razón cambió la composición de clase de los pacientes para quienes orientaban las políticas públicas, y

c) el sector estatal, del cual el INAMPS es en la actualidad el representante más fiel, no escapó a esta tendencia: un alto porcentaje del gasto público en la salud se concentró en uno pequeño de pacientes muy caros, en contra de la salud de un número mucho mayor de pacientes pobres.

Las desigualdades en el sistema de salud están aún más acentuadas por operaciones quirúrgicas que se llevan a cabo en los países centrales con un costo unitario elevado. En un número relativamente pequeño de operaciones, del orden de decenas o centenas, dependiendo del país, se gasta el equivalente en la cobertura mínima de poblaciones numéricamente más elevadas, servicio que no se ofrece en la actualidad. Los gastos en operaciones cardiovasculares, del tipo *by-pass*, aun cuando se realicen dentro del país, corresponden a un porcentaje muy elevado del total de los gastos. Los beneficiados con estas operaciones son, casi en su totalidad, personas de posición social y económica media y alta.

Los gastos en la medicina preventiva vienen disminuyendo desde hace muchos años en Brasil: de ser prioritarios se convirtieron en secundarios, a pesar de que esta inversión se aceleró durante la dictadura militar.

### **La utilización inadecuada de recursos escasos**

La salud no fue una prioridad durante la dictadura. No obstante, y debido al crecimiento de la población y del Producto Interno Bruto, así como de los gastos del sector público, aumentaron los gastos en materia de salud. Los defensores de la dictadura subrayan este aumento. Es una defensa muy pobre, toda vez que, si el país no hubiera aumentado el gasto en materia de salud en dólares contantes, sería uno de los poquísimos países que no lo hubiera hecho.

Las comparaciones internacionales permiten observar que Brasil invirtió poco en salud en relación con su ingreso per cápita. Existe la tendencia de que los gastos en salud aumenten al igual que el ingreso; en Brasil, éstos crecieron mucho menos de lo esperado. El nivel limitado de los gastos, conjuntamente con su carácter de clase, es decir, extremadamente concentrados en las clases alta y media, hacen que una buena parte de la población tenga un nivel de salud muy bajo en relación con lo que se esperaría si se tomara en cuenta el ingreso per cápita del país. De ahí que en los estudios de mortalidad, general e infantil, de incidencia de enfermedades típicas de los países subdesarrollados, de nivel de nutrición, y de gastos modales y medianos en salud, Brasil está peor de lo que se esperaría con base en el ingreso per cápita si se toman en consideración los

niveles de desarrollo económico e industrial. En el mismo "momento" de la industrialización y de la urbanización, el desempeño social de Brasil ha estado muy por debajo de los regímenes democráticos.

## VII. LAS POLÍTICAS DE CONCENTRACIÓN: LA DESIGUALDAD EN LA VIVIENDA

La experiencia con políticas en materia de vivienda también ha sido frustrante. Algunos programas en Brasil, como el Banco Nacional de Habitación (BNH), se estructuraron formalmente con objeto de proporcionar vivienda barata a los sectores carentes de la población. En pocos años este objetivo se ha desvirtuado y el BNH ha financiado viviendas para los sectores de clase media. Algunas de las razones de este cambio se derivan de la concepción del programa como banco: por un lado, los clientes pobres no son buenos pagadores; por el otro, los costos para administrar un empréstito no aumentan en proporción con el valor del mismo: los costos de administrar un empréstito de 1 millón de dólares no son 100 veces más elevados que los de administrar un empréstito de 10 mil dólares.

Existe también la cuestión de la influencia y del acceso al financiamiento. La clase media tiene más costumbre de trabajar con documentos y papeles que los sectores minoritarios. Llenar formularios y la documentación necesaria para obtener un préstamo hipotecario no está al alcance de los sectores mayoritarios porque muchos de sus integrantes son analfabetas funcionales. Además, los préstamos no se realizan dentro de un vacío de área de influencia, de relaciones y de presiones sociales. Las personas de los sectores medios y altos disponen, con mucha más frecuencia, del acceso a los niveles de decisión en los bancos. El resultado ha sido la transferencia progresiva de recursos para financiar vivienda a personas con un *status* social y económico medio y alto, a pesar de las buenas intenciones del programa.

La historia, dentro y fuera de América Latina, de programas habitacionales con objetivos de redistribución, pensados con fines de lucro, pensados como bancos o como empresas, está llena de fracasos y de pocos éxitos. Más de una vez, los problemas de ineficiencia, de falta de previsión y la falta de coordinación entre los arreglos institucionales y las finalidades del programa han determinado su fracaso o desviación de finalidad para convertirse en un programa de vivienda para quien no la necesita.

### VIII. LAS POLÍTICAS DE CONCENTRACIÓN: LA DESIGUALDAD EN LA EDUCACIÓN

Aldo Solari demostró hace más de 25 años que la educación en América Latina siguió caminos diferentes a la de los países centrales. Este conocimiento parece que no se incorporó a la *intelligentsia* de los países latinoamericanos que se mantienen a la espera de una evolución educativa semejante a la de los países centrales. De igual manera, Anderson y otros argumentaron hace más de 25 años, que la educación no trae, necesariamente, justicia social y que, muy por lo contrario, dirigir más recursos a la educación podría significar un aumento en la injusticia social. Todo ello, claro, dependería de la asignación de los recursos educativos.

La asignación de recursos educativos en América Latina ha favorecido, de manera ostensiva, los niveles educativos superiores en detrimento de la educación primaria y secundaria. Algunos gobiernos federales en América Latina gastan más en la enseñanza y la investigación universitaria que lo que destinan a la educación primaria, que abarca a una población mucho mayor. Por ejemplo, algunos índices en Brasil que se relacionan con la educación superior tienen una mejor posición que la de los países centrales; pero, en contraste, el mismo Brasil tiene una tasa muy elevada de analfabetismo, de analfabetismo funcional y de ausentismo.

Esta deformación en la asignación de recursos afecta la tasa de movilidad social. Boudon, utilizando un cálculo matricial, demostró que, dada la correlación entre educación, por un lado, y ocupación e ingreso, por el otro, y dado el hecho de que, en los países de América Latina casi la totalidad de los hijos en los sectores de clase media y alta ya tienen la enseñanza primaria asegurada, el aumento de la matrícula de primaria (que aumentaría, en las tasas de retención y promoción primarias), incrementaría las tasas de movilidad social. En las asignaciones universitarias disminuyen las tasas de movilidad porque conceden beneficios adicionales a quienes ya disfrutaban de privilegios.

Ya existían grandes desigualdades en la educación antes de los regímenes militares, es decir, no sería correcto eximir a los gobiernos premilitares de culpa en lo relativo a la desigualdad educativa. No obstante, las políticas de los gobiernos militares negaron otorgar prioridad a la educación y, como en el caso de Brasil, concedieron esta prioridad a la educación superior y, dentro de ella, a los estudios de posgrado.

Es importante señalar la eficiencia de los sistemas que se relacionan con las políticas sociales para obtener los resultados deseados. Los cálcu-

los que dieron origen al sistema no se apegaron a la realidad y no incluyeron modificaciones demográficas importantes. El envejecimiento de la población y el aumento sustancial del promedio en la esperanza de vida de los grupos protegidos significa, por un lado, que la relación años como contribuyente/años como receptor, se alteró en sentido desfavorable. Como el sistema es de contribución, se generó la expectativa de derecho, después de cierto número de años como contribuyente, *sin importar la esperanza de vida*, a pesar de que las contribuciones no pagaban más de una reducida parte de los gastos. Esto significa un déficit creciente que cada jubilado deja a cargo de otros. Además, el sistema no se ajustó para compensar el aumento en el promedio de la esperanza de vida de la población protegida. En algunos países centrales se estableció una edad mínima para la jubilación y, en varios, se ajustó esta edad para asimilar la nueva realidad demográfica. En los países en donde la jubilación se asocia socialmente con la idea de derecho adquirido mediante las contribuciones, estos ajustes son más difíciles en el aspecto político.

#### IX. LOS MUCHOS SIGNIFICADOS DE LA DEMOCRACIA

La democracia tiene muchos significados. Lo que se entiende por ella cambia de un país a otro, de una teoría a otra, y hasta de una clase a otra. En Cuba, por ejemplo, es casi sinónimo de igualdad; cuando se afirma que algo es democrático, está afirmándose que está bien distribuido; es decir, no hay un lugar importante para las instituciones políticamente democráticas.

¿Qué se entiende en Brasil por democracia? La respuesta es: depende, porque la concepción de la misma varía con la persona, incluso con la clase a la que pertenecen.

Las clases más privilegiadas asignan un papel más importante a las instituciones políticas y electorales que los menos privilegiados. La porción que piensa que las libertades y los derechos civiles son importantes, además de los partidos políticos, las elecciones y otras instituciones características de la democracia política, disminuye con la posición social.

Estos datos parecen apoyar una teoría del autoritarismo de la clase trabajadora y se dedican a la teoría aristotélica que apoya la democracia en la clase media. Sin embargo, otros datos muestran que la situación es menos lisonjera de lo que parece para las clases medias. Cuando se hace la pregunta sobre quién tiene las condiciones de votar, sobre la confianza en la capacidad política del pueblo brasileño, la máscara democrática de

la clase media se va por tierra y surge, en su lugar, una concepción elitista de la democracia. El porcentaje que está de acuerdo en dar el voto a los analfabetas, que piensa que el pueblo tiene la capacidad para elegir de manera adecuada, disminuye con el nivel de ocupación y educación. Y cuanto más elevado es el nivel social y económico, más elitista es la visión de la democracia.

Llegamos así a dos aspectos de la democracia: uno, que prevalece en la clase trabajadora, asigna poca importancia a las instituciones democráticas propiamente dichas, pero cree en la capacidad electoral y política de la población, y otro, que predomina en los estratos socioeconómicos medios y altos, asigna mucha importancia a las instituciones pero niega el derecho de que buena parte de la población se beneficie de estas instituciones democráticas. En su mayoría, estos estratos favorecen lo que Gino Germani llamó "democracia con participación limitada". Para ellos, la democracia es un juego de pocos. Los sectores medios, irónicamente, tuvieron que luchar para entrar en el juego democrático, privilegio de las élites durante la República Vieja.

### **La democracia electoral y la democracia en el gobierno**

La visión simplista de la democracia que prevalece entre el público de Estados Unidos y que tiene tanta influencia en la política externa de ese país, limita la democracia al acto electoral, a que se escojan los hombres que ocuparán las posiciones principales en el gobierno. Sin embargo, uno de los problemas fundamentales de la democracia es separar la ideología que lleva a un candidato o partido a vencer en las elecciones y la ideología de este candidato o partido en el gobierno. En una situación ideal no debería existir ninguna diferencia entre las dos; de hecho, la diferencia suele ser grande.

Durante el periodo dictatorial se dieron muchos cambios, tanto económicos como sociales, que cambiaron drásticamente el panorama político y electoral de países como Brasil: El hecho de que existiera una desigualdad social sustancial, que se originaba tanto dentro del Estado como fuera de éste antes de la ola dictatorial de la década de los sesenta y setenta, no significa que debemos abandonar la esperanza de mejorar. En varios países, como en Brasil, volver a la democracia significó que se incorporara al proceso electoral, por primera vez a varios sectores desfavorecidos. En algunos casos existían restricciones legales para que participaran (como la prohibición de que votaran los analfabetas); en otros

casos, la creciente participación electoral no se tradujo en presión política por la situación de gobiernos militares y relativamente insensibles a los resultados electorales. La democracia "con participación reducida" de que nos habla Germani, que caracterizó el periodo predictatorial, y la democracia más reciente, "con participación ampliada", tienen dos lógicas muy diferentes. Como vimos, en las últimas elecciones presidenciales en Brasil, pudo ser electo un trabajador, candidato de un partido de trabajadores. Aún así, no debe esperarse que, donde el sufragio se amplió de manera sustancial y se incorporó a sectores antes excluidos del proceso electoral, prevalezca el mismo comportamiento de votación modesta que caracterizó a varias democracias latinoamericanas en el periodo predictatorial. Es decir, los carentes pueden votar en la actualidad y exigir que se estructuren y pongan en marcha políticas sociales de redistribución de recursos. La dificultad en Brasil no es entrar al juego electoral, es transformar los nuevos números electorales en políticas sociales con una mejor distribución de recursos. Es decir, significa establecer un puente entre la democracia electoral y la democracia en el gobierno.

La periodicidad de las elecciones otorga al electorado la oportunidad de gratificar o castigar a los electos que no sigan con la cartilla ideológica que dicen rezar.<sup>6</sup>

Es importante hacer notar que la ausencia de democracia en el gobierno no se deriva de las características del electorado, como se afirma con frecuencia en tono acusatorio, pero sí se deriva de las instituciones políticas y de los políticos. Los políticos latinoamericanos, en especial los que funcionan en un sistema electoral proporcional, y que son electos por un estado o provincia y no por un distrito o municipio, parecen tener una imagen "abierta", irrestricta, de su propio mandato, en sentido de que parecen creer que no necesitan hacer más consultas a su electorado. Éste no comparte esta opinión, la que con frecuencia parece apartarse totalmente de los hombres que elige, toda vez que la tasa de reelección en Brasil es muy baja.<sup>7</sup>

De esta forma, uno de los obstáculos para lograr la transformación de la democracia electoral en democracia social es el bajo nivel de democracia en el gobierno. Los países latinoamericanos, con pocas excepcio-

<sup>6</sup> Un ejemplo fue la no reelección de varios diputados estatales y federales que fueron electos por el MDB en São Paulo en 1978 y que se postularon para el gobierno después de la elección indirecta de Paulo Maluf. En las siguientes elecciones fueron arrasados.

<sup>7</sup> En parte, es consecuencia del sistema electoral y partidario. La fidelidad de los diputados, así como las tasas de reelección, son más altas en los sistemas distritales.

nes, no desarrollaron los mecanismos para exigir responsabilidades (*accountability*) de los gobernantes en las elecciones. Nada impide que un mandatario, electo en una plataforma, imponga un programa de gobierno incompatible con ésta, como sucedió recientemente en Argentina. Es indispensable crear la democracia en el gobierno mediante el aumento de consultas a los plebiscitos, a fin de disminuir la distancia entre la población y el gobierno y hacer posible que la democracia electoral se traduzca en democracia social, de pocos, por pocos y para pocos.

#### X. LA BIENVENIDA JUSTIFICATIVA - LA DEUDA EXTERNA: EL INDULTO PARA LOS AGENTES INTERNOS DE LA INJUSTICIA SOCIAL

En lo político, la deuda externa rinde muchos dividendos. Sin embargo, el énfasis que se pone en sus efectos negativos ha eximido de culpa, de manera indirecta, a otros actores políticos. La desigualdad social y la desigualdad que ha estructurado el Estado fueron el preámbulo, por décadas y siglos, de la crisis de la deuda que se inició en 1982. La deuda agravó la situación por el hecho de retirar recursos que podrían dedicarse a la justicia social y digo podrían porque, en otros momentos, cuando se contaba con recursos, se utilizaron para aumentar los privilegios a los que ya tenían demasiados, para ampliar el Estado y para dedicar una parte mínima a gastos sociales de la población carente de recursos. En los países centrales y acreedores existe un cierto escepticismo en relación con las propuestas de la reducción de la deuda, en virtud de que están perfectamente conscientes de quiénes fueron los beneficiados por los empréstitos: las clases medias y las altas y el mismo Estado. Se preguntan, no sin razón, si la reducción de la deuda significará destinar más recursos a la alfabetización o más becas para estudiar en el exterior; si se destinarán a más vacunas para la población pobre o a más operaciones caras en el exterior para altos funcionarios y generales; si se destinarán más seguros para accidentes de trabajo o jubilaciones más ventajosas y más tempranas para la clase media del Estado.

Una cosa es el pago debido (o indebido) de intereses de la deuda, y otro, muy diferente, el pago realizado efectivamente. Varios países de América Latina dejaron de pagar los intereses de la deuda durante largos periodos (en la fecha que escribo este trabajo, octubre de 1990, Brasil, por ejemplo, había suspendido de hecho el pago de la deuda desde un año atrás). Otros países, como México, declararon la moratoria por muchos

meses o años. Otros, como Bolivia, simplemente la ignoraron durante mucho tiempo. No obstante estos periodos, no hubo cambios en las políticas sociales para mejorarlas, y, como vimos, antes de la crisis de la deuda se hacía una distribución desigual de las políticas sociales, concentrándose éstas en ciertos sectores. Los reajustes internos, además, se hicieron a modo de preservar, hasta donde fuera posible, los privilegios corporativos del funcionalismo civil y militar, y la situación económica de privilegio de las clases medias y altas. El FMI recomendó que se disminuyera el déficit público; el FMI no recomendó que se disminuyeran los gastos en salud y educación y que se mantuvieran los gastos militares: los Estados latinoamericanos redujeron los gastos sociales y mantuvieron los gastos militares. Las recomendaciones del Fondo fueron una pasta conveniente detrás de la cual el Estado latinoamericano alteró la estructura de gastos para preservar al máximo los privilegios de quienes controlan el propio Estado. En donde no se hizo el pago, los sectores conservadores utilizaron la deuda como disculpa para no hacer reformas progresistas en sus programas sociales.

## XI. CONCLUSIONES

La desigualdad social no se generó a partir de la dictaduras militares que asolaron a América Latina en décadas recientes, aun cuando éstas hayan contribuido a aumentarla. La desigualdad social, en especial la desigualdad social con base étnica, tiene una larga historia en el continente, que se remonta a la conquista. El Estado en América Latina nació impregnado de esta desigualdad; es más, el Estado fue el principal instrumento para instaurar la desigualdad social con base étnica. Este Estado asignaba derechos y deberes diferentes a diferentes grupos según su etnia o filiación ocupacional. Éste no era un Estado liberal y democrático, sino un Estado corporativista. Las características corporativistas se acentuaron en algunos países durante las décadas de 1930 y 1940, como sucedió en Brasil y Argentina. En la actualidad, al inicio de la década de los años noventa, el Estado continúa siendo el escenario de fuertes tendencias corporativistas en varios países de América Latina.

La redemocratización sustituyó a los regímenes dictatoriales pero no alteró la naturaleza corporativista del Estado. Puede que ésta sea una transformación todavía más difícil que la democratización electoral, toda vez que la democratización del Estado significaría el fin de los privilegios que se llevan a cabo mediante el Estado. La democracia electoral no

llevó consigo ninguna garantía de que el Estado se democratizara. Era simplemente la garantía de la participación en el acceso a la dirección del Estado. Muchos de aquellos que defendieron la democratización electoral saldrían perdiendo con la democratización del Estado y con el fin de su naturaleza corporativista. Entre ellos estamos nosotros, los profesores e investigadores universitarios. Los grandes privilegiados por el Estado son los que trabajan para él: los funcionarios públicos, tanto civiles como militares. Puede darse un conflicto entre la sociedad civil y el Estado (y no solamente entre la sociedad civil y la dirección militar del Estado). Este conflicto ya se ha delineado y la victoria electoral, en algunos casos, como el brasileño, o el buen desempeño electoral en otros, como el peruano, de candidatos que están en contra del Estado (por lo menos nominalmente), indica la generalidad de esta línea de conflicto.

El anticorporativismo ha estado mezclado en lo político con una ideología liberal en lo económico, en contra del intervencionismo y conservadora en lo social. Muchos de los enemigos del Estado corporativista llegaron a esta posición a partir de una doctrina liberal en lo económico y ha sido, también, favorable para que el sector público se cruce de brazos delante de la injusticia social. Su lucha ha sido en contra del intervencionismo estatal y a favor de la economía de mercado, y no en contra del Estado corporativista y a favor del Estado democrático. Esta condición ha hecho que su desempeño electoral haya sido mediocre. Sin embargo, esta asociación no es ahistórica, ni ocurre en todo tiempo y lugar.

La gran dificultad del anticorporativismo reside en que su propuesta de la actualidad, si fuera honesta en lo político y factible en lo relativo al presupuesto, debería enfocarse mucho más hacia la reducción de los beneficios a los grupos privilegiados y extenderlos a los grupos con carencias. Parte del financiamiento para ampliar la cobertura social a la población hasta ahora desprotegida podría llevarse a cabo si se reducen los gastos de la población privilegiada.

La democracia opera a largo plazo. Si se quiere que las elecciones tengan influencia en el comportamiento de los representantes electos, es necesario transformar la estructura del propio Estado. No podemos endosar a la democracia las deficiencias que han acompañado al Estado desde antes de la Independencia, en virtud de lo cual el Estado debe reordenarse en lo institucional, eliminando las instituciones corporativas a fin de que se transforme la democracia electoral en democracia social de manera efectiva.



## ALGUNAS CONSECUENCIAS SOCIALES DEL AJUSTE: MÉXICO POST 82

FERNANDO CORTÉS  
Y ROSA MARÍA RUBALCAVA

Empresa ofrece práctica a secretaria. Locomoción y colación. Posibilidad de contrato. Antecedentes a cedula 1 672 c.c., Santiago (anuncio publicado en *El Mercurio* de Santiago de Chile en 1982).

### A MANERA DE INTRODUCCIÓN

El propósito de estas líneas es establecer las relaciones entre la política de ajuste económico que puso en práctica México a partir de agosto de 1982 y la concentración del ingreso, la pobreza y el sector informal. Mostraremos que en el caso de México sí se puede afirmar que el ajuste produjo aumento en la extensión y la intensidad de la pobreza y un mayor desarrollo del sector informal. Sin embargo, la información empírica disponible no permite sostener que trajo consigo mayor desigualdad en la distribución del ingreso y tampoco que haya una relación clara entre sector informal y pobreza.

En la primera sección se examinan a grandes rasgos las principales medidas de la política de ajuste y su efecto sobre la distribución funcional del ingreso, el sector informal, los salarios reales y la desocupación. En la sección siguiente se muestran las estrategias que siguieron los hogares para enfrentar la caída de los salarios reales y su relación con la desigualdad.

El tercer apartado se dedica a exponer el haz de respuestas colectivas originadas en los efectos de la política aplicada. En el cuarto se pasa revista a algunas teorías que focalizan la relación desigualdad y desarrollo

y en la sección final se exponen las características específicas que ha asumido la reorientación del desarrollo mexicano, en sus vínculos con la desigualdad de la distribución del ingreso, la pobreza y el sector informal.

#### LA REORIENTACIÓN DEL MODELO: EL AJUSTE... DE CINTURONES

El alza en las tasas internacionales de interés, la suspensión de los créditos externos y la fuga de capitales mexicanos,<sup>1</sup> se combinaron con la caída del precio internacional del petróleo y llevaron a México a declarar la suspensión temporal del pago de su deuda externa, a nacionalizar la banca y a devaluar el peso (Bueno, 1983:81-85; García Alba y J. Serra Puche, 1984:53-71; Mares, 1984:309 y 310; Vázquez, 1990:131).

Todo esto marcó al año de 1982 como el inicio de una crisis de la cual la economía mexicana no ha podido restablecerse aún. Con el propósito de controlar la inflación y disminuir el desequilibrio de la balanza de pagos, se actuó sobre el déficit fiscal, el tipo de cambio y los salarios. Estas medidas coinciden en lo básico con las aplicadas en la mayor parte de los países de América Latina en la misma época (CEPAL, 1990:21-39).

En los primeros años, el déficit fiscal se atacó fundamentalmente por el lado del gasto cuyo monto total ejercido (en pesos de 1980) se redujo, en relación con 1982, en alrededor de un 15%<sup>2</sup> entre 1983 y 1985, para elevarse nuevamente a partir de 1986 y alcanzar un aumento de 22% en 1988, también respecto a 1982 (véase el cuadro 3 del anexo). El análisis de los componentes del gasto muestra que la reversión en la tendencia ocurrida en 1986, se originó en los aumentos que experimentaron las partidas "deuda pública", "poder legislativo", "poder judicial", "defensa" y "marina". Sin embargo, por sí solo, el incremento en el gasto en "deuda pública" puede explicar la mayor parte del alza del gasto total. En efecto, su peso relativo pasó de 42% en 1985, al 60% del gasto total en 1986 y se

<sup>1</sup> En 1982 habría alcanzado la mayor proporción del PIB de los últimos cuarenta años: 5.1% (Basáñez, 1990:134). Los depósitos privados de mexicanos en bancos de Estados Unidos ascendían a 2 062 millones de dólares en 1976, a 6 880 en 1982 y a 12 184 millones en 1985 (Murguía, 1986:9).

<sup>2</sup> Las cifras de gasto público que se citan a continuación provienen de cálculos realizados a partir del anexo estadístico del *Primer informe de gobierno* del presidente Carlos Salinas de Gortari (1989:31) (véase el cuadro 1 del anexo).

ha elevado a partir de entonces hasta alcanzar alrededor del 70% en 1988 y 1989 (véase cuadro 2 del anexo).

Por lo contrario, dentro de las partidas que presentaron mayor reducción hay que destacar los gastos sociales del gobierno: "agricultura y recursos hidráulicos", "educación pública", "salubridad y asistencia" y "desarrollo urbano y ecología". Por ejemplo, el gasto en educación se redujo, en términos reales en 32% entre 1982 y 1988; para el mismo lapso el gasto en agricultura disminuyó un 70% y en salubridad y asistencia 16%. Estas reducciones son aún mayores si se toma en cuenta el crecimiento de la población.

El Estado procuró también aumentar el ingreso fiscal. Incrementó el precio de sus bienes y servicios: los impuestos prediales, por la actualización de los valores catastrales, las tarifas por pasaportes, las tenencias de automóviles, las licencias de manejo y otros servicios similares, tuvieron alzas importantes en ese periodo (Martínez, 1989:82). Entre 1987 y 1988 se realizó un ajuste a las tasas de impuestos al trabajo que aumentó más el gravamen de las más bajas (en alrededor de un 40%) afectando mayormente a los asalariados por su condición de causantes cautivos (Vera, 1990:331).

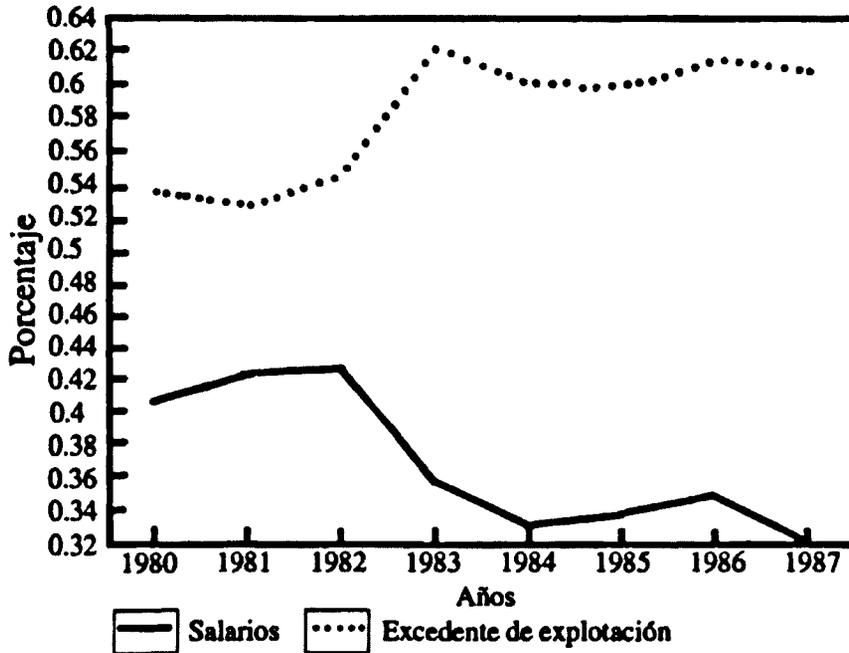
La devaluación de la moneda, en agosto de 1982, produjo una subvaluación del peso<sup>3</sup> (en enero de 1982, un dólar se vendía en el mercado libre en \$26.79 y en diciembre en \$150.00) (Presidencia de la República, 1989:70) que encareció las importaciones de insumos industriales, maquinaria, equipo, repuestos y alimentos básicos, a la vez que alentó las exportaciones (Martínez, 1989:41 y 43).

Después de casi diez años de aplicación de la política "estabilizadora" en América Latina, sus principales resultados han sido: contracción de las importaciones, reducción del gasto interno, descenso en los niveles de producción y consumo, inflación, aumento en los índices de desempleo y subempleo, creciente importancia de las migraciones (sobre todo hacia Estados Unidos y Canadá), concentración y centralización del capital, disminución en los salarios reales, contracción del salario indirecto, deterioro en la distribución del ingreso y todo tipo de tensiones sociales (CEPAL, 1990:21-39; Vuskovic, 1990:55; Ghai, D., y C. Hewitt, 1990:13 y 22-26).

Estos efectos se han manifestado en distintos grados en cada país, lo que hace necesario estudiar las diversas situaciones para calibrar el costo

<sup>3</sup> En 1982 la subvaluación del peso frente al dólar alcanzó el 51.2% en el mercado controlado y 46.7% en el libre (Pastrana, 1990:81).

**GRÁFICA 1**  
**Participación, factores, ingreso disponible.**  
**Informe de Gobierno, 1989; 24**



social específico del ajuste. A continuación se examinará la evolución de la distribución funcional del ingreso, de los salarios reales, de la desocupación, del sector informal y del ingreso de los hogares en México.

### La distribución funcional del ingreso

La distribución funcional del ingreso que proporciona el Sistema de Cuentas Nacionales (INEGI-SPP, 1981) muestra que la remuneración de asalariados<sup>4</sup> en el ingreso nacional disponible ha sufrido una merma sistemática (véase la gráfica 1) pero sería impropio concluir que la caída en

<sup>4</sup> El concepto "remuneración de asalariados" en el Sistema de Cuentas Nacionales: "Incluye todos los pagos de sueldos y salarios realizados por los productores a sus obreros y empleados, así como las contribuciones a la seguridad social; comprende, también, las bonificaciones y los pagos por horas extra, primas, aguinaldos, gratificaciones, indemnizaciones, participación de utilidades, propinas y cualquier otra forma de pago, ya sea en efectivo o en especie, antes de efectuarle cualquier descuento por contribución a la seguridad social, impuestos u otra deducción análoga". (SPP, 1981:43, 44.) En tanto que el excedente de explotación: "... comprende los pagos a la propiedad (intereses, regalías y utilidades) y las remuneraciones a los empresarios, así como los pagos a la mano de obra no asalariada. Se obtiene de restar el Producto Interno Bruto, la remuneración de asalariados, el consumo de capital fijo y los impuestos indirectos (deducidos los subsidios)" (SPP, 1981:20, el subrayado es nuestro).

la participación del trabajo implicó un aumento en la parte que le corresponde al capital; o bien, como suele expresarse, "la pérdida de los trabajadores" es la contracara de "la ganancia de los capitalistas".

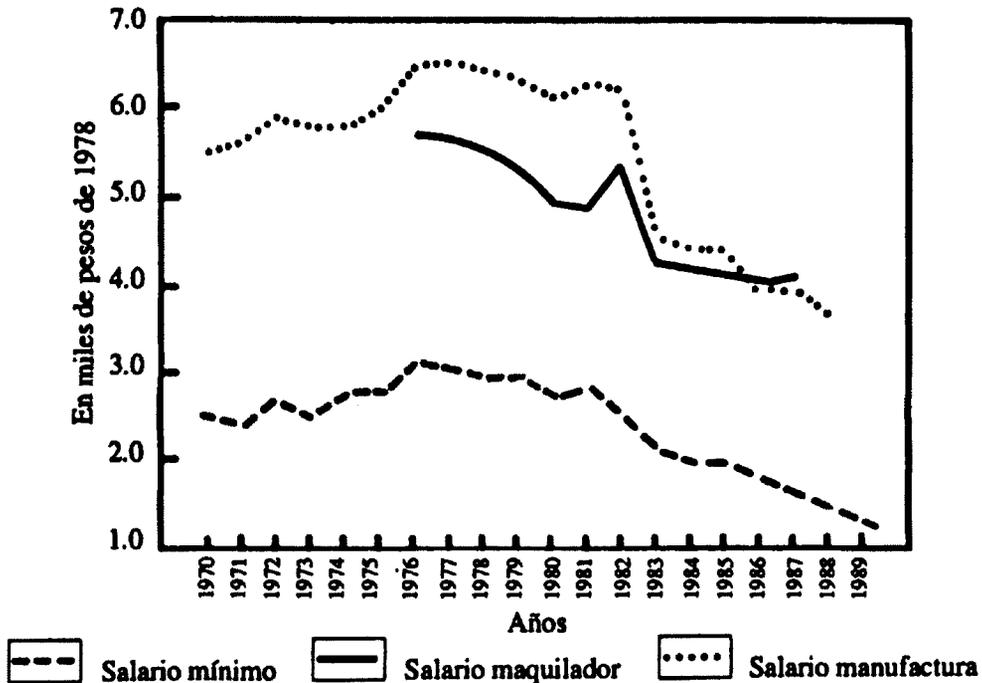
No interesa en este trabajo discutir esta afirmación. Lo único que queremos puntualizar es que el aumento en la participación del excedente de explotación no significa solamente aumento en el pago al capital por su aporte a la producción. Esta partida incluye también los ingresos generados por el sector informal (nota 4). Sin importar cómo se defina éste, todas las estimaciones coinciden en señalar el crecimiento de su participación en el producto (CESSP, 1986; Márquez, 1988:38-44). En consecuencia, no se puede evaluar con esa información cuánto del excedente de explotación corresponde a los capitalistas y cuánto a trabajadores por cuenta propia, artesanos, trabajadores domiciliarios, comerciantes en pequeño, prestadores de servicios menores, etc., agrupados todos en la categoría de informales.

### Los salarios reales

A pesar de que en México no se cuenta con un índice general que registre la evolución de los pagos efectivamente realizados a los trabajadores, se tiene información de salarios mínimos, salarios pagados en algunas ramas de la industria (Bortz, 1985) y series de salarios de cotización de los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (Cortés, F., E. Hernández Laos, R. M. Rubalcava, 1990). No obstante las limitaciones de esa información es posible formarse una idea de la gravedad de la reducción en los pagos al trabajo, que se aceleró a partir de 1982. Entre 1982 y 1986, el salario mínimo real disminuyó en alrededor de 30%, el salario medio real de cotización al IMSS se redujo en 27.5% y el salario medio real de la manufactura en cerca de 35% (véase la gráfica 2). La cercanía de los porcentajes de reducción y la importancia del salario mínimo en la fijación de todos los demás salarios (Tokman, 1980:18-20) permiten utilizar el salario mínimo como indicador de las fluctuaciones del poder adquisitivo de los trabajadores.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> El salario mínimo es una categoría legal y su monto no es igual a la remuneración que perciben los trabajadores (Reynolds, 1970:5). Sin embargo, es una buena referencia para comparar los otros indicadores de salarios (Bortz, 1985:41). Además, ayuda a discriminar en la distribución del ingreso a los más pobres; su sola existencia produce efectos económicos, forma parte del instrumental de política económica de que disponen los Estados; la determinación de su tarifa toma en cuenta las necesidades básicas de los trabajado-

GRÁFICA 2  
Salarios, mínimo, maquila y manufactura,  
en pesos de 1978



La caída del salario mínimo real fue de poco más de un 50% entre 1982 y 1989, y de aproximadamente 60% respecto a 1976 (año en que alcanzó su máximo).<sup>6</sup> En 1982 el salario mínimo real fue casi igual al de 1970.

res y de su familia, y los niveles relativos de vida de otros grupos sociales (Tokman, 1980:18-20).

<sup>6</sup> Los salarios mínimos de la gráfica 2 se obtuvieron de los informes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (varios números) y los de la industria manufacturera del *Primer informe de gobierno* de Carlos Salinas de Gortari. Para deflactar los salarios entre los años 1934 y 1969 se utilizó el Índice del Costo de la Vida Obrera (1954=100) (Banco de México, varios números) y desde 1970 en adelante, el Índice Nacional de Precios al Consumidor (1978=100) (Banco de México, varios números). Para decidir qué índice utilizar en el periodo anterior a 1970 (fecha en que inicia la serie del Índice Nacional de Precios al Consumidor) se calcularon las correlaciones lineales entre las series disponibles (Índice del Costo de la Alimentación en la ciudad de México —calculado con base en los precios al menudeo de 16 artículos—, Índice de Precios al Mayoreo, en la ciudad de México —calculado a base de 210 artículos—, y el Índice del Costo de la Vida Obrera). En todos los casos se obtuvieron valores de  $r^2$  de más de 0.99 y se decidió en favor del Índice del Costo de la Vida Obrera.

## La desocupación

Las medidas de ajuste impuestas en México a partir de 1982 disminuyeron la tasa de crecimiento de la demanda de fuerza de trabajo en los mercados urbanos. Los trabajadores que buscan empleo tienen como opciones emigrar al campo o al extranjero, permanecer desocupados o bien “inventar” actividades que les permitan “autoemplearse”. No parece haber evidencia de migraciones masivas al campo desde las ciudades; las migraciones internacionales, según dicen algunos especialistas son una válvula de escape para las presiones sobre el mercado de trabajo nacional (García y Griego, 1989) y, como veremos más adelante, son significativas desde el punto de vista de la generación de ingreso, pero aunque hay indicios de que se han incrementado notablemente (Cornelius, 1988), tampoco parecen tener envergadura suficiente para absorber los excedentes laborales.

La tasa de desocupación experimentó un drástico aumento en 1983 para después caer tendencialmente y estabilizarse en 1986.<sup>7</sup> No se sabe en qué medida este comportamiento es resultado de la aplicación de un criterio estadístico, toda vez que la Encuesta Nacional de Empleo Urbano define como “población ocupada que trabajó” a todas las personas de doce años y más que trabajaron *cuando menos una hora* la semana anterior a la entrevista, a cambio de un ingreso como obreros, jornaleros, *empleadores o trabajadores por cuenta propia* (SPP, 1977:25).

La composición sectorial del empleo muestra que la relación entre el crecimiento de las plazas en la industria manufacturera, en los servicios y en el comercio —alrededor del 60% del empleo remunerado total (Pastrana, 1990:77)— y el aumento de la población económicamente activa (PEA), fue de 0.30 en el quinquenio 1975-1980, bajó a 0.25 entre 1980 y 1985 y subió a 0.42 en 1986.<sup>8</sup>

Dentro de los principales sectores económicos urbanos también hubo transformaciones:

<sup>7</sup> En 1982 la tasa de desocupación en la ciudad de México fue de 3.9 (% de la PEA) y se elevó a 6.2 en el año siguiente. En Monterrey pasó de 4.9 a 9.8 y en Guadalajara de 5.0 a 7.4, en ambos casos para los mismos años. Las tasas de desocupación estimadas para 1989 son las siguientes: área metropolitana de la ciudad de México, 3.9; área metropolitana de Guadalajara, 1.5; área metropolitana de Monterrey, 3.4; Chihuahua, 1.3; León, 0.9; Mérida, 0.5; Puebla, 1.9; Veracruz, 2.3; Orizaba, 1.8; San Luis Potosí, 1.8; Tampico, 2.5; Torreón, 2.2; Ciudad Juárez, 0.8; Matamoros, 2.4; Nuevo Laredo, 1.0, y Tijuana, 1.5. (Presidencia de la República, 1989:151 y 152.)

<sup>8</sup> Cálculos propios a partir del cuadro 2 de Rendón y Salas (1990b) y el cuadro VIII.27 de Garavito (1990) basado en datos del cuarto informe de gobierno de Miguel de la Madrid.

a) Las tasas de cambio en el número de no asalariados y en el tamaño medio de las unidades sugieren que entre 1985 y 1989 tuvo lugar un proceso de polarización en la industria manufacturera: "por una parte, la actividad se concentra en las grandes empresas que se consolidan mediante la eliminación de sus competidores más débiles y, por otra parte, proliferan pequeñas unidades que surgen como resultado de las estrategias de sobrevivencia de importantes núcleos de población" (Rendón, T., y C. Salas, 1989, 1990b:12 y cuadro 2). El análisis de la dinámica de los establecimientos y de la ocupación por ramas, muestra que la apertura económica impulsada por la política de estabilización ocasionó la desaparición de numerosos establecimientos que sucumbieron ante la competencia de los productos importados (Rendón, T., y C. Salas, 1990b:18-20).

b) La tasa de empleo en comercio se mantuvo alta desde 1975 y creció entre 1985 y 1989, sobre todo por la proliferación de establecimientos pequeños (de 1 a 5 personas).

c) La tasa correspondiente a servicios creció también, fundamentalmente, por el incremento en el personal ocupado de los establecimientos, de 3 a 5 personas y de 6 a 50.<sup>9</sup>

Mención especial merece lo ocurrido con la participación económica de las mujeres. En varios países de América Latina y en México en particular, la caída del salario real hizo que los escasos ingresos que pueden generar los jóvenes y las mujeres se convirtieran en necesarios para el sostenimiento del hogar; éste fue el factor principal para explicar el incremento en la participación de la fuerza de trabajo femenina de los hogares pobres (Oliveira, O. de, y B. Roberts, 1989:34).

La tasa de participación femenina en el mercado de trabajo mexicano ha crecido sistemáticamente. En el periodo 1970 a 1979 era de 3.5% anual y pasó a 6.5% anual entre 1979 y 1987 (García, B., y O. de Oliveira, 1990a). Sin embargo, hubo cambios de composición. En efecto, en los años ochenta aumentó más la participación de mujeres adultas con bajos niveles de escolaridad y mayores responsabilidades familiares (unidas y con hijos pequeños). Las mujeres jóvenes con mayores niveles de escolaridad vieron restringido su acceso al trabajo. El aumento más importante se dio en las actividades manuales no asalariadas (ventas ambulantes y producción por cuenta propia, típicas actividades del sector informal). Estas actividades aumentan a expensas de las manuales asalariadas y de las no manuales en general (García, B., y O. de Oliveira, 1990b:30 y 31).

En síntesis, las políticas de ajuste reordenaron la economía urbana

<sup>9</sup> Los servicios significan el 30% de la población ocupada remunerada.

tal como lo muestran las tendencias reseñadas. La industria manufacturera se polarizó y su capacidad de absorción de fuerza de trabajo asalariada perdió dinamismo. En comercio y servicios proliferaron los establecimientos pequeños, principal asiento de las actividades informales y del empleo femenino.

### **El sector informal**

Es probable que el primer impacto de la nueva política económica haya sido aumentar el desempleo, pero posteriormente la fuerza de trabajo halló acomodo en actividades del sector informal pasando a engrosar los contingentes de ocupados. A lo anterior hay que sumar un enorme incremento en el número de establecimientos en el periodo, originado fundamentalmente en la proliferación de los de menor tamaño (de 1 a 10 personas).<sup>10</sup>

El crecimiento de la ocupación en establecimientos pequeños de los sectores servicios y comercio, aunado al aumento del empleo femenino con bajos niveles de calificación son evidencias a favor de la ampliación de los empleos informales.

Según estimaciones del Centro Latinoamericano de Demografía (Celade, 1985:142) la PEA creció a una tasa promedio del 3.67% anual entre 1980 y 1985, en tanto que el llamado empleo remunerado aumentó en ese periodo a un ritmo de sólo 1.6% anualmente. De acuerdo con otras estimaciones, el empleo informal urbano creció en México a una tasa media anual del 8.4% entre 1980 y 1985, en tanto que el empleo privado formal disminuyó al 0.7% anual, en promedio (Tokman, 1987; véase cuadro 1 del anexo).

El panorama no parece muy distinto en la economía estructurada. Se puede tener una apreciación global de los cambios ocurridos en el empleo del sector formal a partir de la información del Instituto Mexicano del Seguro Social.<sup>11</sup> El total de cotizantes (cerca de siete millones en

<sup>10</sup> Que en parte también se explica por el esfuerzo desplegado en la cobertura censal de 1989 en que los establecimientos pequeños estuvieron mejor representados (Rendón, T., y C. Salas, 1990b).

<sup>11</sup> Las cifras que se presentan a continuación proporcionan una idea muy burda de la evolución del empleo formal. En el periodo 1982-1986, el IMSS aumentó su cobertura sin que eso haya significado variaciones en el empleo (a través de la incorporación de grupos de trabajadores ya ocupados y no de nuevo ingreso a la fuerza de trabajo). Para mayores detalles véase F. Cortés *et al.* (1990: anexo.) Es probable que esto no afecte la comparación en lo que toca al cambio del empleo entre hombres y mujeres ya que sería difícil sos-

1986) creció a una tasa promedio anual del 4.2% entre 1982 y 1986. Los sectores que más crecieron fueron servicios, comercio e industria, con tasas del 6.4%, 3.9% y 3.0%, respectivamente. El número de mujeres cotizantes aumentó a una tasa mayor que la de los hombres en ese periodo: 6.8% anual *versus* 3.2% (aunque a partir de niveles absolutos mucho más bajos). Las mayores diferencias a favor de las mujeres ocurrieron en las tasas de crecimiento correspondientes a los servicios (15.5% vs 5.6%), al comercio (8.9% vs 1.5%) e industrias de la transformación (4.2% vs 2.5 por ciento).

Las cifras de cotizantes al IMSS muestran las mismas tendencias y evidencian además, un mayor crecimiento relativo del empleo femenino también en el sector formal pero, como ya se había dicho, la mayor parte de las mujeres se incorporó a trabajos no asalariados (en general no cubiertos por el IMSS).

### La relación entre los salarios y la distribución del ingreso

Algunos trabajos sostienen que existe una *relación inversa* entre el nivel de la tasa de salario y la dispersión de la estructura salarial, es decir: "que los aumentos (disminuciones) en la tasa de salario implican una disminución (aumento) en el grado de apertura del abanico salarial". Se han esgrimido diversos mecanismos para explicar esta relación inversa, sea con base en la segmentación de los mercados laborales, sea por la heterogeneidad tecnológica de las industrias —y de las empresas dentro de éstas—, sea por las diferencias en la organización y la fuerza sindical de las actividades económicas (Márquez, 1981).<sup>12</sup>

Con base en lo anterior cabría esperar que la caída de los salarios reales ante la crisis hubiera provocado una mayor dispersión salarial y presumiblemente una mayor desigualdad en la distribución de los ingresos de los asalariados.

Los datos muestran que la relación inversa entre salarios y distribución del ingreso fue válida hasta 1976. Los salarios reales aumentaron tendencialmente desde los primeros años de los cincuenta hasta 1976, fecha en que alcanzaron su valor máximo (Bortz, 1985:49 y 90-110), mientras que los índices de Gini registraron una caída en la desigualdad de la

---

tener que hubo una especial preocupación del Instituto por aumentar su cobertura de manera diferencial por género.

<sup>12</sup> El autor encontró apoyo empírico a esta afirmación analizando el caso de la industria manufacturera mexicana en el periodo 1939-1977.

distribución del ingreso: 0.606 en 1963, 0.586 en 1968 y 0.518 en 1977 (Altimir, 1982:155). Es decir, el crecimiento económico mexicano combinaba en esa época el aumento en el poder adquisitivo de la población con una disminución en los niveles de desigualdad.

Sin embargo, a partir de 1977 los salarios reales mostraron una leve pero sostenida disminución, hasta 1982. De ahí en adelante esta tendencia se aceleró. Los datos de los asegurados en el IMSS muestran que entre 1982 y 1986 el salario medio real de cotización disminuyó en magnitud similar a la caída del salario mínimo real en el periodo (30 por ciento).<sup>13</sup>

El análisis de la distribución de los salarios de cotización por ramas de la actividad productiva permite concluir que en el periodo (1982-1986) tuvo lugar una tendencia hacia una distribución menos desigual de los salarios, que se originó básicamente en la reducción de las diferencias dentro de cada rama y en forma secundaria en el acercamiento entre las ramas (Cortés, F., E. Hernández Laos y R.M. Rubalcava, 1990:16), a la vez que los salarios reales urbanos se redujeron entre 1982 y 1986 en alrededor de un 27 por ciento.<sup>14</sup>

Si bien es cierto que la remuneración del trabajo (el salario) es un componente importante del ingreso, no lo agota; en algunos sectores sociales la fuente principal puede ser la renta empresarial, la renta de la propiedad, las transferencias monetarias y aun el ingreso en especie. Para formarse una idea de los múltiples canales a través de los cuales se transmitió el impacto de la política de ajuste sobre el ingreso es necesario analizar información que considere *todas las fuentes de generación de ingreso*.

## La distribución del ingreso de los hogares mexicanos entre 1977 y 1984

### En las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares<sup>15</sup>

<sup>13</sup> La seguridad social mexicana cubría en 1985 cerca del 45% del empleo remunerado. Al IMSS le correspondía en esa fecha alrededor del 75% de los asegurados (más o menos un tercio del personal remunerado estimado por cuentas nacionales). La cobertura sectorial del IMSS era casi total en la industria manufacturera (97.3%) y en electricidad, gas y agua (89.5%), entre la tercera parte y la mitad en minería (32.0%), comercio (48.4%) y transporte, almacenamiento y comunicaciones (37.6%), mientras que en los sectores restantes no llegaba al 20%: agricultura (8.6%), construcción (6.4%) y servicios (18.5 por ciento).

<sup>14</sup> No hay que olvidar la baja cobertura del IMSS en el sector rural.

<sup>15</sup> Las encuestas registran los ingresos corrientes de los hogares y no sus acervos patrimoniales. Aunque la ENIGH de 1984 captó operaciones financieras que modificaron el patrimonio de las familias, estas entradas monetarias no se consideran dentro del ingreso

(DGE-SPP, 1981; INEGI-SPP, 1989) se registran los ingresos de los grupos domésticos, procedentes de distintos orígenes<sup>16</sup> y acumulados por todos sus miembros. En 1984 la desigualdad en la distribución del ingreso medida con la información de esta encuesta arrojó resultados similares a los del Seguro Social. La comparación con la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1977 marcó también una caída en el ingreso real y sorpresivamente registró que el índice de Gini continuaba descendiendo: de 0.488 en 1977 pasó a 0.469 en 1984 (INEGI-SPP, 1986:88 y 89). Hernández Laos (1989b:30, 51 y 57) estima, para 1977, valores que fluctúan entre 0.496 y 0.462 y para el primer trimestre de 1984, entre 0.477 y 0.460. Las diferencias en los valores se deben a las distintas formas de corregir la información que buscan tanto la comparación entre las encuestas de ingresos como su compatibilidad con otras fuentes oficiales.

Cualquiera que sea el ajuste utilizado, lo que es un hecho es que la medición de la desigualdad en el periodo no marca un aumento. La imagen que resulta de la evolución de la desigualdad depende del conjunto de índices que se emplee. Si tomamos para 1977 la estimación más alta de Hernández Laos y para 1984 la más baja, tendríamos una tendencia claramente decreciente, mientras que se frenaría si consideráramos las dos estimaciones más bajas.

En el primer caso concluiríamos que la desigualdad en la distribución siguió disminuyendo a pesar del cambio de modelo económico y de la política de ajuste. En el segundo, se diría que a juzgar por el índice de Gini, la distribución del ingreso no fue sensible a la severidad de las medidas económicas adoptadas entre 1982 y 1983.

De cualquier manera la relación "mayores ingresos menor desigualdad", que caracterizó a la época del desarrollo estabilizador, cedió paso a una etapa de "menores ingresos con desigualdad relativamente constante".

---

familiar. Por otra parte, el ingreso familiar corriente incluye las percepciones monetarias y en especie que recibieron en conjunto todos los miembros del hogar durante el periodo de referencia de la encuesta. Se registraron los ingresos netos de los que disponen los hogares (es decir, después de descontar impuestos, cuotas a organizaciones laborales, a instituciones de seguridad social y otras deducciones similares).

<sup>16</sup> El ingreso generado por los hogares se capta en las encuestas desglosado de acuerdo con seis fuentes: remuneración al trabajo, renta empresarial, renta de la propiedad, cooperativas de producción, transferencias y otros ingresos. Para cada fuente se registró tanto el ingreso monetario como el no monetario o en especie.

Las definiciones precisas de estos componentes se encuentran en el Informe Metodológico de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1983-1984 (ENIGH) (INEGI-SPP, 1988).

### LA RESPUESTA DE LOS HOGARES: EMPLÉATE A TI MISMO

Según las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos la desigualdad en la distribución del ingreso en 1984 fue levemente menor que en 1977. Sin embargo, de este hecho no debe desprenderse que en el periodo mejoró el estándar de vida de los mexicanos ni tampoco la justicia social, pero no sólo porque la tendencia igualadora fue leve, si es que la hubo, sino porque deben tomarse en cuenta otros elementos.

En primer lugar hay que considerar que si bien hubo un cambio mínimo hacia una menor desigualdad, no es menos cierto que tuvo lugar en medio de una contracción generalizada de ingresos. Es decir, el pastel "se reparte mejor", pero las rebanadas son cada vez más delgadas.

Además debe recordarse que la curva que describe la distribución del ingreso familiar presenta un sesgo hacia los valores superiores, de modo que el décimo decil (que contiene al 10% de los hogares de mayor ingreso familiar, con ingreso promedio de nueve salarios mínimos en 1984) incluye, en un mismo grupo, a los hogares de grandes empresarios y rentistas, junto con algunos conspicuos exponentes de las clases medias como son: gerentes, funcionarios del gobierno, y profesionales y técnicos, ya sean dependientes o independientes. Dado el nivel de agregación de los datos analizados es imposible saber si tuvo lugar un proceso concentrador a favor de aquellos hogares del estrato alto cuyo ingreso procede fundamentalmente de rentas, ya sea por la actividad empresarial o por la propiedad de bienes y capitales. Es decir, puede haber tenido lugar una concentración del ingreso a favor del capital (o lo que es lo mismo en contra del trabajo) que no queda reflejada en la información de ingresos familiares y que tampoco se puede detectar a través de cuentas nacionales.

Del análisis de la distribución del ingreso de los hogares por estratos socioeconómicos y fuentes (Cortés, F., y R. M. Rubalcava, 1990) se obtuvo que:

a) La reducción de la remuneración al trabajo en los estratos altos (que contienen tanto a las familias económicamente privilegiadas como a la mayoría de los hogares de clase media) en el mismo orden de magnitud en que disminuyó el salario mínimo entre 1977 y 1984 (35%), da pie para suponer que las familias de estos sectores absorbieron la disminución salarial sin echar mano de sus reservas de fuerza de trabajo. Es posible que por ello aparezcan como los principales "perjudicados" por las medidas macroeconómicas implantadas a partir de 1982-1983.

b) En las capas inferiores de la estratificación social la merma en el poder adquisitivo, ocasionada por la caída en la remuneración del traba-

jo, presionó a los hogares a compensarla. La disminución de este componente del ingreso familiar en los estratos bajos (70% de los hogares en 1984) fue poco menos que un 15% en el periodo, reducción sustancialmente menor que la del salario mínimo, lo que puede ser producto de la intensificación en el uso de la fuerza de trabajo de algunos hogares pobres en tareas realizadas para un patrón y remuneradas en dinero.

c) Pero no fue ése el único camino de estos grupos domésticos como reacción para defender su ingreso; también recurrieron a fuentes de ingresos no salariales para satisfacer sus necesidades. El abanico utilizado fue y sigue siendo amplio y las acciones particulares dependieron de los recursos con que contaba cada grupo doméstico y las oportunidades que les brindaban los diferentes mercados.

Un camino fue las actividades "informales". Desde la venta ambulante y la prestación de servicios menores, hasta la producción domiciliaria incluida la maquila para industrias formales (Alonso, 1988; Arias, 1988; Treviño, 1988). Otro camino fue el arrendamiento "informal" de la propiedad y otros bienes familiares (Coulomb, 1989: 45). También se recurrió a la producción doméstica de satisfactores que antaño se compraban en el mercado, a la venta de fuerza de trabajo femenina (De Barbieri, 1989) y a la incorporación de niños y jóvenes (Selby, 1988) a la actividad productiva.

La participación de niños, jóvenes, mujeres y ancianos de los sectores pobres en la generación de ingresos tiene como efecto la disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso. Un estudio reciente así lo demuestra en el caso del trabajo femenino en Hong Kong (Pong, 1990).

No hay que olvidar que hubo familias en algunas zonas del país que amortiguaron la disminución salarial con las remesas que recibieron tanto de otras personas o de hogares en México, como de trabajadores migratorios desde Estados Unidos de América (García y Griego, M., y F. Giner de los Ríos, 1985:237; Goldring, 1990: 17) y los casos de parientes y aún hogares completos de sectores medios que optaron por emigrar a Estados Unidos (Hondagnue, 1990).

Los variados flujos monetarios no salariales se reflejaron en las rentas, tanto empresarial como de la propiedad, en el ingreso en especie y en las transferencias monetarias que, junto con la caída del salario, conforman los rubros del cambio en la composición de la desigualdad. Aun cuando el grado de concentración no se alteró sustancialmente, sí tuvo lugar una modificación en la composición del ingreso por fuentes.

Los hogares más pobres del país, la tercera parte de las familias (po-

co más de cuatro millones, con una población que debe rebasar los veinte millones de personas), asentadas principalmente en el medio rural, produjeron por sí mismos su sustento cotidiano o bien lo compraron con las remesas que reciben de sus familiares. Estos grupos domésticos están débilmente vinculados al mercado laboral, por lo que la política de contracción de salarios prácticamente no los afectó. El ingreso del primer decil (el de más bajo ingreso que tenía poco más de un tercio del salario mínimo por hogar en 1984) es el único que no se redujo en términos reales.<sup>17</sup> Esto difícilmente se puede explicar como resultado de una especial preocupación de la política de ajuste por el destino económico de los sectores más desvalidos de la sociedad; más bien evidencia la escasa conexión que mantienen con el mercado de trabajo, que ha sido una de las correas de transmisión de la política macroeconómica instrumentada.

d) Las consecuencias sociales del esfuerzo productivo a que se han visto sometidas las familias de bajos ingresos apenas se empiezan a estudiar. El trabajo de la esposa fuera de casa, en un contexto de valores tradicionales que incluye la división sexual del poder dentro del hogar, no pocas veces crea conflictos matrimoniales (González de la Rocha, 1988). Además habría que agregar las tensiones que se derivan de la reivindicación femenina por el control del ingreso (Blumberg, 1988; Roldán, 1982). Algunas investigaciones en curso muestran el descuido de los infantes debido a los conflictos entre la pareja y su relación con la mortalidad infantil (Bronfman, 1990: 12, 24 y 25). A pesar de todos los esfuerzos desplegados por los miembros de los grupos domésticos, es claro que hay una alta proporción de hogares en que el dinero no alcanza para satisfacer las necesidades esenciales. La incorporación de la mujer al trabajo, forzada por apremios económicos, agrava las tensiones intradomésticas.

e) Para los que ponen la línea de pobreza del ingreso familiar debajo de dos salarios mínimos (Solís, 1989:6), los hogares pobres del país serían en 1984 alrededor de un 60%, en tanto que para los que utilizan como criterio la canasta normativa de satisfactores esenciales, el 50% de los hogares estaría en situación de pobreza y la mitad de ellos (el 25.1%) en extrema pobreza (Hernández Laos, 1989:34 a 36). Estas condiciones tienen que originar desnutrición infantil, y en general, problemas de salud.

<sup>17</sup> A este respecto Kuznets (1965:279) hace notar que "en países con bajos niveles de ingreso, la participación de los grupos más bajos no puede ser menos del mínimo que garantice su supervivencia".

Además, el trabajo de los niños afecta su rendimiento escolar así como su permanencia en el sistema educativo. Los resultados preliminares de una investigación en curso en Argentina y Uruguay sobre “niños de la calle” muestran que el no ingreso al primer año de primaria es un problema tan grave como la deserción escolar. Varias escuelas de las nuevas villas de miseria han cerrado los grupos de primer año por falta de inscripción y muchas de ellas se han convertido en centros de asistencia social más que de enseñanza (proporcionan comida y aseo a los niños que cada vez tienen menos contacto con el mundo de los adultos y las instituciones).<sup>18</sup>

En resumen, si bien es cierto que la respuesta de los hogares pobres a la política de ajuste neutralizó parcialmente sus efectos concentradores y sus perjuicios sobre el nivel de vida, la contrapartida fue un costo para el funcionamiento de la familia y de la sociedad que todavía no podemos calibrar.

Las múltiples estrategias seguidas por los sectores populares en defensa de su acceso al sustento cotidiano condujeron al crecimiento del sector informal que cobija un volumen creciente de las personas “ocupadas”, pero sobre todo de aquellas que desarrollan actividades de baja productividad y que en consecuencia obtienen ingresos bajísimos. Éste es uno de los elementos que se deben considerar para explicar por qué tampoco aumentó significativamente la tasa de desocupación en el periodo (excepto la oscilación de 1983).

Los datos agregados que analizamos permiten perfilar una gama amplia de medios que utilizan los hogares para combatir el efecto que la política de ajuste dejó sentir sobre sus condiciones de vida. Sin embargo, queda una serie de preguntas que sólo podrán responderse a partir del análisis multivariado de los microdatos (información por hogar) de las encuestas de ingresos y gastos. Con la información disponible (tanto la que proveen los estudios que se refieren al periodo analizado, como la información numérica empleada), no es posible llevar a cabo un estudio detallado de los factores que condicionan los recursos que utilizan las familias para amortiguar el costo social del modelo económico.

#### LA RESPUESTA COLECTIVA: LA SOLUCIÓN SOMOS TODOS

La disminución del gasto social y el aumento de la pobreza provocaron variadas acciones que rebasaron el ámbito del hogar y las redes formales o informales de parentesco.

<sup>18</sup> Proyecto “Pibes y gurises unidos”, dirigido por María del Carmen Bianchi.

Algunos estudios dan a conocer que se han fortalecido las redes de solidaridad social, ya sea basadas en vínculos étnicos, relaciones de vecindad o, incluso, en hermandad religiosa (Ghai, D., y C. Hewitt, 1990:23 y 24).

En otros trabajos se muestra que la crisis generó protestas que varían desde los asaltos a tiendas y centros comerciales, la operación de pandillas juveniles, el aumento de la violencia en la vida cotidiana y el robo, hasta el alcoholismo, el consumo de drogas y la prostitución (De Barbieri, M.T., y O. de Oliveira, 1987).

La caída en el poder adquisitivo de los sectores populares originó protestas sociales en el medio urbano, con amplia participación femenina, organizadas en torno al consumo, lo que desplazó el eje del conflicto patrón-trabajador a la relación mujer-Estado (Ghai, D., y C. Hewitt, 1990:24). La población se ha agrupado en torno a las demandas por servicios colectivos (tierras urbanas, agua, luz y drenaje, principalmente), abasto y subsidio de los alimentos básicos (Appendini, 1993:22, 23 y 30), reducción de tarifas y acceso a la vivienda (Cadena Roa, 1988:303-307), escuelas y centros de salud (Ramírez Saiz, 1986:412). En el medio rural, cuya población recibe menor subsidio que la urbana, se agregan las movilizaciones por el abasto, por los precios de garantía y por la legalización de la tenencia de la tierra (Appendini, 1993:24 y 28).

Es importante destacar que si bien algunas de estas agrupaciones están vinculadas con organizaciones políticas, la mayoría tiende a preferir la independencia partidaria, con lo cual escapan a las formas estatales tradicionales de control de la demanda social y plantean un desafío al sistema político (Ghai, D., y C. Hewitt, 1990:25; Ramírez Saiz, 1986:415 y 416; Villa, 1987).

Ante la rigidez en la aplicación de las medidas estabilizadoras, los trabajadores sindicalizados que en el pasado habían luchado por el salario, dirigieron sus esfuerzos hacia la obtención de transferencias. Dependiendo de la capacidad negociadora de cada organización, los trabajadores recuperaron parcialmente la pérdida salarial mediante diversas prestaciones tales como: ayuda para vivienda o transporte, complementos para despensa o uniformes escolares y aun ingresos en especie (ropa, alimentos, artículos para el hogar, libros,...) (Bizberg, 1990:373; Zapata, 1987:47-51).<sup>19</sup>

<sup>19</sup> El cuadro 9 de Bizberg muestra los salarios y las prestaciones medias anuales por ramas de la gran industria para los años 1975 y 1985. En 1975 las prestaciones representaban en promedio el 43% de los salarios y en 1985 el 48%. Sin embargo, en las siete ramas que pagaban los mayores salarios las prestaciones elevaron su relación con el salario en un

El panorama descrito muestra a la mayor parte de la población sometida a las tensiones que derivan del esfuerzo cotidiano para obtener el sustento, con todas las secuelas de las estrategias que ha implementado. Por otra parte, las esperanzas de un futuro mejor no aparecen con claridad en el horizonte. Ello ha llevado a preguntarse ¿por qué no ha habido una ruptura violenta y generalizada de la paz social en México?<sup>20</sup>

Son varias las explicaciones que se han propuesto:

a) Los pobres han sobrevivido enviando mayores contingentes de fuerza de trabajo al mercado.

b) La economía informal ha sido una válvula de escape.

c) Hay un límite no bien definido pero aún no alcanzado, a partir del cual se produce la interrupción social. (Escobar, 1988:3.)

d) En el análisis de la distribución del ingreso entre los afiliados al IMSS, concluimos que "el empobrecimiento generalizado que perciben los trabajadores entre sus pares, impide que la frustración económica se canalice en agresión social" (Cortés, F., E. Hernández Laos y R. M. Rubalcava, 1990).

e) Los resultados del estudio del ingreso de los hogares (Cortés, F., y R. M. Rubalcava, 1990:88 y 89) agregan una explicación más comprensiva (en tanto incluye y articula a las anteriores). Sostiene que la severidad de la política de ajuste fue amortiguada por las acciones emprendidas por los sectores populares, quienes recurrieron a la venta de su fuerza de trabajo tanto en el país como en el extranjero, a su aprovechamiento en actividades informales en la producción y los servicios, a la renta informal de sus propiedades y a la producción para autoconsumo. Los datos parecen evidenciar que no fueron éstos los caminos que siguieron los sectores asalariados de los estratos altos.

Las múltiples respuestas sociales a la política de ajuste muestran que las familias en lugar de demandar soluciones políticas impusieron mayores exigencias a sus propios miembros.<sup>21</sup>

---

11% (pasaron de 48% en 1975 a 59% en 1985). Por otra parte, el mismo autor señala que las diferencias en salarios y prestaciones en la gran industria se explican por la productividad y por la acción sindical (Bizberg, 1990:92-97).

Los trabajadores del sector público hicieron múltiples reclamos y peticiones, especialmente después de 1982, tratando de compensar con prestaciones los topes salariales. Zapata (1987:47-50) lista más de una docena de demandas realizadas por estos trabajadores.

<sup>20</sup> Cadena Roa (1988) presenta una revisión de los principales conflictos sociales que han tenido lugar entre 1982 y 1986.

<sup>21</sup> Esta interpretación es consistente con el hallazgo de la investigación de Cornelius (1980:188 y 199) hecha en zonas pobres de la ciudad de México donde encontró que los bajos ingresos no eran considerados por los jefes de familia como un problema social sino

Si el empobrecimiento generalizado efectivamente actuara como atenuante de la frustración económica, *la redistribución del ingreso por reducción* sería un ingrediente adicional que ayudaría a explicar por qué los brotes de violencia no han alcanzado mayor magnitud.

El aumento de la pobreza en extensión e intensidad, aunque no ha estado acompañado de una mayor concentración del ingreso pareciera haberse asumido como responsabilidad individual. De aquí se deriva que las presiones de la población sobre el sistema político están amortiguadas por la autoexplotación de los recursos de las familias, las redes de solidaridad social y la extensión de las actividades informales.

#### CONCENTRACIÓN *VERSUS* EQUIDAD Y SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO: POR UNA SOCIEDAD MÁS IGUALITARIA

En las secciones precedentes mostramos los efectos de una política que se ha propuesto estabilizar la economía para buscar el crecimiento a través de la inserción del país en los mercados internacionales. Para la gran mayoría de los hogares el ajuste significó empobrecimiento, sobrexplotación de su fuerza de trabajo y búsqueda de vías de acción social para defender sus derechos a un bienestar básico. Así, después de casi una década de implantado el modelo no hay indicios de recuperación.<sup>22</sup>

El hecho de que ninguna de las mediciones haya evidenciado el aumento en la concentración del ingreso que se preveía como resultante de las políticas de ajuste hace perder de vista que la distribución del ingreso en México es muy inequitativa en comparación con las de otros países de nivel de desarrollo similar (Fajnzylber, 1989:11-13) y lleva a preguntarse qué sentido puede tener la búsqueda de justicia social ante un plan de estabilización como el trazado (véase cuadro 4 del anexo).

como responsabilidad individual. El autor cita además a otros investigadores que llegaron a la misma conclusión con estudios realizados en la ciudad de Jalapa en México y en otras ciudades de América Latina, pero también hace notar la diferencia con "...ciudades africanas en que la acción colectiva de la clase baja ha encontrado su punto de unión en el desempleo y otros problemas económicos".

<sup>22</sup> Las tasas de crecimiento anual del PIB (en porcentajes) se muestran en el siguiente cuadro:

Años:	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Tasas:	8.77	-0.63	-4.20	3.61	2.59	-3.69	1.64	1.39	2.89

Fuente: Nafinsa, *La economía mexicana en cifras*, 10a. ed., México, 1988.

No se puede ser optimista respecto a la recuperación del pago al trabajo; es claro que en un modelo económico diseñado para alentar exportaciones no tradicionales que proporcionen las divisas que exige el pago de la deuda externa, sería posible aumentar los salarios reales siempre que se incrementara la productividad física del trabajo y que la producción fuera competitiva en el mercado internacional.<sup>23</sup> Sin embargo, los análisis muestran que en el caso mexicano no sólo hay una brecha de productividad con los países desarrollados sino que ésta ha aumentado (Hernández Laos, E., y E. Velazco, 1988).

Por otra parte, se han hecho ejercicios que proponen como meta la satisfacción de las necesidades básicas bajo el supuesto de que la estructura económica está dada (es decir, que no cambian los encadenamientos productivos de la matriz de insumo-producto) y concluyen que el esfuerzo productivo que se debe realizar es menor cuanto más equitativa es la distribución del ingreso (Hernández Laos, E., y M. Parás, en prensa), lo que pone nuevamente en discusión la relación entre equidad y desarrollo.<sup>24</sup>

Estas simulaciones contradicen la idea dominante de concentrar el ingreso para así aumentar la inversión y por este conducto, lograr el desarrollo cuyos frutos, según se dice, se repartirían con mayor justicia en el futuro.

La contradicción obedece a una generalización abusiva del análisis histórico hecho por Kuznets (1965) sobre la relación entre la desigualdad

<sup>23</sup> Hacemos nuestra la distinción que introduce Fajnzylber (1990:3 y 4) entre competitividad de una economía en nivel nacional y competitividad de una economía en nivel de un bien o servicio: "... a nivel nacional una economía es competitiva si tiene la capacidad de incrementar o al menos de sostener su participación en los mercados internacionales, con una elevación paralela del nivel de vida de su población; a nivel de un bien o servicio una economía es competitiva cuando consigue, por lo menos, igualar los patrones de eficiencia vigentes en el resto del mundo en cuanto a utilización de recursos y a calidad del producto o servicio ofrecido; la primera definición implica a la segunda, por lo menos en el mediano plazo, ya que aumentar la participación en el mercado internacional en un contexto de salarios reales crecientes (elevación paralela del nivel de vida) sólo es posible en la medida en que 'la utilización de recursos' para producir con una calidad similar al estándar internacional, se mueva hacia la mejor práctica en el mercado".

"El logro o el sostenimiento de la competitividad en cualquiera de las nociones mencionadas supone la incorporación de progreso técnico, entendido como la capacidad de imitar, adaptar y eventualmente desarrollar procesos de producción y productos previamente inexistentes en una economía, es decir, supone el tránsito hacia nuevas funciones de producción".

<sup>24</sup> La discusión del vínculo entre equidad y desarrollo no es nueva en América Latina. Sus antecedentes se remontan a la década de los sesenta (Furtado, 1966) y continúa con las polémicas ya clásicas entre Aníbal Pinto (1970), María Conceição Tavares (1973), Pedro Vuscovic (1974) y Marcelo Selowsky (1981).

en la distribución del ingreso y el crecimiento económico (Myrdal, 1975:149 y 150). Efectivamente, Kuznets plantea que:

Los datos son para los Estados Unidos, Inglaterra y Alemania, una muestra limitada pero al menos un punto de partida para algunas inferencias relativas a cambios de largo plazo en los países desarrollados del presente. La conclusión general es que la distribución relativa del ingreso, medida por la incidencia de ingreso anual en intervalos amplios, se ha estado moviendo hacia la igualdad; estas tendencias han sido particularmente notables desde 1920 pero comenzaron quizás en el período anterior a la Primera Guerra Mundial (p. 260).

Sin embargo, más adelante agrega:

Existe peligro en las analogías simples; en argumentar que dado que en el pasado hubo una distribución desigual del ingreso en Europa Occidental y ésta produjo la acumulación de ahorros y el financiamiento de la formación básica de capital, mantener o acentuar las desigualdades del ingreso existentes en los países subdesarrollados es necesario para asegurar el mismo resultado. Aun haciendo de lado las implicaciones para los grupos de menores ingresos, podemos encontrar que en al menos algunos de estos países hoy día las propensiones al consumo de los grupos de altos ingresos son mucho mayores y las propensiones al ahorro mucho menores que las que tuvieron aquellos grupos de altos ingresos más puritanos, en los países desarrollados del presente. Es peligroso argumentar que en virtud de que probaron ser favorables en el pasado, los mercados completamente libres, la falta de penalidades implícitas en los impuestos progresivos, y similares, son indispensables para el crecimiento de los ahora países subdesarrollados. Bajo las condiciones presentes los resultados pueden ser totalmente opuestos —retiro de los activos acumulados— hacia canales relativamente “seguros” ya sea a través de fuga de capitales o bienes raíces y la incapacidad de los gobiernos de servir como agentes básicos del tipo de formación de capital indispensable para el crecimiento económico (p. 284).<sup>25</sup>

Estas ideas armonizan con un modelo que postula que los países de América Latina<sup>26</sup> pueden lograr un desarrollo sostenido a partir de una

<sup>25</sup> La relación concentración del ingreso a favor de los estratos más altos y la fuga de capitales no sólo la indica Kuznets sino que también la subraya Myrdal (1956:50). Además, los datos incluidos en la primera sección la avalan empíricamente para el caso de México.

<sup>26</sup> Nótese que el planteamiento se hace para América Latina como región y no para algún país en particular. En estos momentos parece propio de académicos trasnochados

distribución más equitativa del ingreso: “A igualdad de ingreso medio, la equidad tiende a configurar un patrón de consumo más austero que el que se da cuando hay una aguda concentración del ingreso, ya que inhibe la tendencia de los sectores de mayores ingresos a calcar y exagerar el patrón de consumo de las sociedades más avanzadas” (Fajnzylber, 1989:60).

El enfoque de Fajnzylber (1989:167) lo lleva a sostener en sus conclusiones que: “La secuencia que parece desprenderse del estudio es la de equidad, la austeridad, el crecimiento y la competitividad... Tanto la experiencia como consideraciones internas y externas, políticas y económicas, muestran que en América Latina será cada vez más difícil postergar el tema de la equidad..”; esta idea nos convoca a profundizar en la investigación de las peculiaridades de la desigualdad en la distribución del ingreso en México y a buscar su coordinación con otros estudios, tanto referidos a la misma variable como a los demás elementos y relaciones de causalidad que favorecen la convergencia del crecimiento con la equidad (CEPAL, 1990:63-83), asimismo, a buscar el punto de comparación de nuestros resultados con los de otros investigadores de la región para constituir un cúmulo útil ante el desafío básico que según Urquidi (1982:377) es “...cómo diseñar una estrategia de desarrollo que incorpore factores económicos de largo alcance, políticas a corto y a mediano plazo, consideraciones ambientales, la necesidad de cambio social, la estabilidad política y la afirmación de los valores culturales locales y regionales”.

#### A MODO DE CONCLUSIÓN: QUE HABLE MÉXICO

La información con que se cuenta no permite afirmar de manera concluyente que el ajuste económico haya producido mayor desigualdad en la distribución del ingreso. La mayor concentración en la distribución funcional del ingreso disponible que se observa a partir de 1983, responde en parte al crecimiento del sector informal y los resultados de la última

---

postular siquiera la pertinencia de América Latina como concepto; sin embargo, hay científicos que siempre han mantenido una clara vocación latinoamericanista, como Urquidi (1982:365) en México, quien sostiene: “Hoy día, el concepto ‘América Latina’ resulta ser distinto de lo que era hace treinta años...” y agrega “...es muy útil, sobre todo a la luz de las características económicas y socioculturales dominantes, considerar a América Latina —con uno o dos territorios de más o de menos— como un concepto global y que toda la región es parte del Tercer Mundo”.

encuesta de ingresos y gastos difundida (1984), muestran que en el mejor de los casos se mantiene la tendencia decreciente (aunque atenuada) de la desigualdad en la distribución del ingreso. Sin embargo, las interpretaciones deben temperarse porque los resultados de estas mediciones reflejan el aumento de la autoexplotación de la fuerza de trabajo de los sectores más desvalidos de la sociedad. Además de que no debe descartarse la posibilidad de que los datos de ingreso agrupados en deciles sean demasiado burdos para registrar la concentración que podría haber tenido lugar dentro del decil de mayores ingresos.

Lo que sí puede sostenerse es que la mayor parte de la población experimentó una caída sustantiva en su ingreso real que produjo aumentos significativos en los niveles de pobreza (Banco Mundial, 1990:6).

En lugar de calificar el "modelo de estabilización y crecimiento" como concentrador, habría que caracterizarlo como empobrecedor, por lo menos en el corto plazo. No hay razones teóricas ni históricas indiscutibles que permitan esperar una reversión en esta tendencia.

Cualquiera que sea la definición de actividades informales (Cortés, en prensa), se observa una asociación entre el crecimiento del sector informal y la aplicación de la política de ajuste. Pero la posible relación entre informalidad y pobreza depende de la definición de actividades informales.

Para OIT-PREALC uno de los rasgos básicos de dichas actividades económicas es su baja productividad (Tokman, 1979: 71), otras perspectivas ponen el acento en la extralegalidad (De Soto, 1987:12 y 13) o en su carácter subordinado (a través de la subcontratación y el trabajo eventual) conformando un todo con el sector formal (Portes, A., y L. Benton, 1987) que da lugar a una economía subterránea (Cortés, 1988:56).

La pobreza está ligada a la informalidad según la primera perspectiva, pero no de acuerdo con las otras dos, que se refieren a prácticas que comparten todos los estratos sociales (Cartaya, 1989).<sup>27</sup> Desde estos dos últimos enfoques la informalidad no es condición necesaria para la pobreza, o dicho de otro modo: ni toda informalidad es pobreza, ni toda pobreza está asociada con la informalidad.

Tampoco es posible, en el caso de México, identificar con claridad cuáles han sido los grupos sociales más perjudicados por la política de ajuste. Si bien es cierto que los sectores medios experimentaron las caídas más fuertes en su ingreso total, no es menos cierto que los sectores

<sup>27</sup> Un estudio realizado en Venezuela "demostró que 46% de los trabajadores en hogares en pobreza extrema y 60% de aquellos en situación de pobreza crítica se encontraban en actividades modernas" (Cartaya, 1989:13).

pobres compensaron las disminuciones salariales poniendo más fuerza de trabajo en el mercado. ¿Quién puede evaluar cuál es el costo social en el corto y el largo plazo de que los niños y jóvenes de hogares pobres no asistan a la escuela o que aumente el nivel de conflicto intradoméstico en los sectores populares para luego compararlo con la pérdida monetaria de los sectores medios?

Hay tradiciones del pensamiento económico que han puesto de relieve la relación entre crecimiento y equidad. América Latina sufrió en la década pasada los efectos de medidas estabilizadoras que se han mostrado incapaces de superar el estancamiento a la vez que extendieron y profundizaron la pobreza. La historia reciente muestra economías exitosas que han combinado desarrollo e igualdad. En América Latina la distribución del ingreso debe ser más equitativa pero no como resultado de la reducción de los salarios o la sobrexplotación de la fuerza de trabajo de los grupos más frágiles de la población.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, José Antonio, 1988, "La maquila industrial domiciliaria en la metrópoli mexicana", en *Estudios Sociológicos*, vol. VI, núm. 18, septiembre-diciembre.
- Altimir, Óscar, 1982, "La distribución del ingreso en México 1950-1977", Banco de México, *Distribución del ingreso en México (ensayos)*, México: Serie Análisis Estructural.
- Appendini, Kirsten, 1993, *De la milpa a los tortibonos. La reestructuración de la política alimentaria en México*, El Colegio de México.
- Arias, Patricia, 1988, "El empleo a domicilio en el medio rural: la nueva manufactura", en *Estudios Sociológicos*, vol. VI, núm. 18, Centro de Estudios Sociológicos, México: El Colegio de México, septiembre-diciembre.
- Basáñez, Miguel, 1990, *El pulso de los sexenios: 20 años de crisis en México*, México: Siglo XXI Editores.
- Banco de México, 1990 y años anteriores, *Indicadores económicos*, México.
- Banco Mundial, 1990, *Informe sobre el desarrollo mundial 1990: La pobreza, resumen de una publicación*, Banco Mundial.
- Bizberg, Ilán, 1990, *Estado y sindicalismo en México*, México: El Colegio de México.
- Blumberg, Rae, 1988, "Income Under Female Versus Male Control", en *Journal of Family Issues*, vol. 9, núm. 1, Sage Publications, marzo.
- Bortz, Jeff et al., 1985, *La estructura de salarios en México*, México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco-Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

- Bronfman, Mario, 1990, "Multimortalidad y estructura familiar", no publicado, México: El Colegio de México.
- Bueno, Gerardo, 1983, "Endeudamiento externo y estrategias de desarrollo en México (1976-1982)", en *Foro Internacional*, núm. 93, México: El Colegio de México, julio-septiembre.
- Cadena Roa, Jorge, 1988, "Las demandas de la sociedad civil, los partidos políticos y las respuestas del sistema", Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (comps.), *Primer informe sobre la democracia: México*, México.
- Cartaya, Vanessa, 1989, "La pobreza y la economía informal: ¿Casualidad o causalidad?", trabajo presentado al simposio IESA, Venezuela.
- Celade, 1985, *Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe*, vol. I, Santiago de Chile.
- CESSP, 1986, *La economía subterránea en México*, México: Centro de Estudios del Sector Privado.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 1990, *Transformación productiva con equidad: La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago: Naciones Unidas-CEPAL.
- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, varios años, *Salarios mínimos*, México.
- Cornelius Wayne, A., 1980, *Los inmigrantes pobres en la ciudad de México y la política*, México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_, 1988, "Los migrantes de la crisis: the Changing Profile of Mexican Labor Migration to California in the 1980s", no publicado, ponencia presentada a la conferencia, *Población y trabajo en contextos regionales*, Zamora, México, noviembre.
- Cortés, Fernando, "De marginal a informal: el desarrollo de la discusión en América Latina", Fernando Cortés y Óscar Cuéllar (comps.), *Crisis y reproducción social de los comerciantes del sector informal*. En prensa.
- \_\_\_\_\_, 1988, "La informalidad, ¿Comedia de equivocaciones?", en *Nueva Sociedad*, Caracas, Venezuela.
- \_\_\_\_\_ y Rosa María Rubalcava, 1990, "Equidad vía reducción. La distribución del ingreso en México (1977-1984)". Center for US-Mexican Studies, Universidad de California, San Diego, 1990.
- \_\_\_\_\_, Enrique Hernández Laos y Rosa María Rubalcava, 1990, "Distribución del ingreso salarial en el sector formal de la economía mexicana", *México en el umbral del milenio*, Centro de Estudios Sociológicos, México: El Colegio de México.
- Coulomb, René, 1989, "Rental Housing and the Dynamics of Urban Growth in Mexico City", Alan Gilbert (comp.), *Housing and Land in Urban Mexico*, Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD.
- De Barbieri, Marta Teresita y Orlandina de Oliveira, 1987, *La presencia de las mujeres en América Latina en una década de crisis*, Santo Domingo: Editora Bho.
- \_\_\_\_\_, 1989, "La Mujer", *Demos 2, carta demográfica sobre México*, México.
- De Soto, Hernando, 1987, *El sector informal como instrumento para el desarrollo*, México: Centro de Investigaciones sobre la Libre Empresa, A.C.

- DGE-SPP, 1981, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 1977*, México.
- Escobar, Agustín, 1988, "The Boom and Crash of Urban Labor Market: Guadalajara, Before and After 1982", La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies-CIESAS.
- Fajnzylber, Fernando, 1989, *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, Cuadernos de la CEPAL, núm. 60, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_, 1990, "Apertura, progreso técnico y competitividad", documento presentado al seminario "The International Standing of Brazil in the 90's", São Paulo, Brasil, 26-30 de marzo.
- Furtado, Celso, 1966, *Subdesarrollo y crecimiento en América Latina*, Buenos Aires: Eudeba.
- Garavito, Rosa Albina, 1990, "Así les fue a los trabajadores", Rosa Albina Garavito y Augusto Bolívar (coords.), *México en la década de los ochenta: la modernización en cifras*, México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco-El Cotidiano.
- García Alba, Pascual y Jaime José Serra Puche, 1984, *Causas y efectos de la crisis económica en México*, Jornadas núm. 104, México: El Colegio de México.
- García, Brígida y Orlandina de Oliveira, 1990a, "Expansión del trabajo femenino y transformación social en México: 1950-1987", no publicado, México: El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_, 1990b, "Cambios en la presencia femenina en el mercado de trabajo: (1976-1987)", no publicado, México: El Colegio de México.
- García y Griego, Manuel, 1989, "Mexico's 'Labor Force Safety Valve' after IRCA: A First Approximation", no publicado, ponencia presentada para la reunión, *Los efectos internacionales del acta de reforma y control de inmigración de 1986*, Guadalajara, México, mayo.
- \_\_\_\_\_, y Francisco Giner de los Ríos, 1985, "¿Es vulnerable la economía mexicana a la aplicación de políticas migratorias estadounidenses?", Manuel García y Griego y Gustavo Vega (comps.), *México Estados Unidos, 1984*, México: El Colegio de México.
- Ghai, Dharam y Cynthia Hewitt de Alcántara, 1990, "The Crisis of the 1980s in Africa, Latin America and the Caribbean: Economic Impact, Social Change and Political Implications", Ginebra, UNRISD.
- Goldring, Luin, 1990, "Development and Migration?: A Comparative Analysis of Two Mexican Migrant Circuits", no publicado, San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies.
- González de la Rocha Mercedes, 1988, "Economic Crisis, Domestic Reorganization and Women's Work in Guadalajara", no publicado, La Jolla: UCSD-CIESAS Occidente.
- Hernández Laos, Enrique y Edur Velazco Arregui, 1988, "Productividad y competitividad de las manufacturas mexicanas (1960-1985)", trabajo presentado a la conferencia, *Economic Recovery in Mexico: Industry, Labor and the*

- U.S.-Mexican Policy Relations*, Puerto Vallarta, México: UCLA, octubre.
- \_\_\_\_ y Margarita Parás Fernández, "México en la primera década del siglo XXI: las necesidades sociales futuras", José Blanco y Gilberto Guevara Niebla (comps.), *Universidad economía y proyecto nacional*. En prensa.
- \_\_\_\_, 1989a, "Efectos del crecimiento económico y la distribución del ingreso sobre la pobreza y la pobreza extrema en México (1960-1988)", documento preparado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México, marzo.
- \_\_\_\_, 1989b, "Tendencias recientes en la distribución del ingreso en México (1977-1984): un ajuste de los datos de las encuestas de ingreso y gasto para cuantificar la incidencia de la pobreza en México", no publicado, Bogotá, Colombia, agosto.
- Hondagneu-Sotelo Pierrette, 1990, *Gender and the Politics of Mexican Undocumented Immigrants Settlement*, no publicado, tesis de doctorado, Berkeley: University of California, Department of Sociology, abril.
- INEGI-SPP, 1981, *Sistema de cuentas nacionales*, cuentas consolidadas, México.
- \_\_\_\_, 1988, "Informe Metodológico de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1983-1984" México: ENIGH.
- \_\_\_\_, 1989, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, primer trimestre de 1984*, México.
- Kuznets, Simon, 1965, "Economic Growth and Income Inequality", en *Economic Growth and Structure: Selected Essays*, Nueva York, W. W. Norton, 1965.
- Mares, David, 1984, "La política comercial: racionalización, liberalización y vulnerabilidad", en *Foro Internacional*, núm. 95, México: El Colegio de México, enero-marzo.
- Márquez, Carlos, 1981, "Salario y dispersión de la estructura salarial (1939-1977)", en *Economía mexicana*, núm. 3, México: CIDE.
- \_\_\_\_, 1988, *La ocupación informal urbana en México: un enfoque regional*, México: Fundación Friedrich Ebert.
- Martínez, Ifigenia, 1989, *Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México*, México: UNAM, Facultad de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas.
- Murguía, Valdemar de, 1986, *Capital Flight and Economic Crisis: Mexican Post-Devaluation Exiles in a California Community*, Research Report Series, 44, Center for San Diego, California: University of California Center for U.S.-Mexican Studies.
- Myrdal, Gunnar, 1956, *Development and Underdevelopment: A Note on the Mechanism of National and International Economic Inequality*, Cairo: National Bank of Egypt.
- \_\_\_\_, 1975, *La pobreza de las naciones*, México: Siglo XXI.
- Nafinsa, 1970, *La economía mexicana en cifras*, México.
- Oliveira, Orlandina de y Brígida García, 1990, "El nuevo perfil del mercado de trabajo femenino: 1976-1987", *IV Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México*, México.

- \_\_\_\_ y Bryan Roberts, 1989, "Los antecedentes de la crisis urbana: urbanización y transformación ocupacional en América Latina, 1940-1980", no publicado, ponencia presentada al seminario *La crisis urbana en el Cono Sur*, Montevideo: CIESU, mayo.
- Pastrana, Francisco, 1990, "Así se comportó la economía nacional", Rosa Albina Garavito y Augusto Bolívar (coords.), *México en la década de los ochenta: la modernización en cifras*, México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco-*El Cotidiano*.
- Pinto, Anibal, 1970, "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural", en *El Trimestre Económico*, núm. 145, México: FCE, enero-mayo.
- Pong, Suet-ling, 1990, "The Effects of Wife's Income on Family Economic Inequality: The Case of Hong Kong", California: Rand Corporation.
- Portes, Alejandro y Lauren Benton, 1987, "Desarrollo industrial y absorción laboral: una reinterpretación", en *Estudios Sociológicos*, vol. 5, núm. 13, enero-abril, México: El Colegio de México.
- Presidencia de la República, 1989, *Carlos Salinas de Gortari. Primer informe de gobierno, 1989, Anexo*, México: Poder Ejecutivo Federal.
- Ramírez Saiz, Juan Manuel, 1986, "Reivindicaciones urbanas y organización popular. El caso de Durango", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 3, México: El Colegio de México.
- Rendón, Teresa y Carlos Salas, 1989, "Reestructuración económica y empleo", ponencia presentada al seminario, *Situación actual y perspectivas de la población en México*, México: UNAM-IIS, 29 y 30 de mayo.
- \_\_\_\_, 1990a, "Estructura productiva y empleo, una década de transición", *IV Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México*, México.
- \_\_\_\_, 1990b, "Cambios en el empleo sectorial en los años ochenta. La gran transición", mimeo.
- Roldán, Martha, 1982, "Intrahousehold Patterns of Money Allocations and Women's Subordination: A Case Study of Domestic Outworkers in Mexico City", no publicado, ponencia presentada en el seminario *Población, ingreso y política*, Nueva York, Population Council.
- Reynolds, Clark, 1970, *The Mexican Revolution*, New Haven: Yale University Press.
- Selby, Henry *et al.*, 1988, "La familia urbana mexicana frente a la crisis", Austin: University of Texas.
- Selowsky, Marcelo, 1981, "Income Distribution, Basic Needs and Trade Offs With Growth: The Case of Semi-Industrialized Latin American Countries", en *World Development*, Reino Unido.
- Solís, Leopoldo, 1989, "Algunas consideraciones sobre el impacto social de la crisis económica", ponencia presentada a la conferencia *México's Search for a New Development Strategy*, sponsored by The Economic Growth Center of Yale University, New Haven, del 6 al 8 de abril.
- SPP, 1981, *El ABC de las Cuentas Nacionales*, México: SPP.
- \_\_\_\_, 1977, *Encuesta continua de mano de obra*, serie 1, vol. 4.

- Tavares, María Conceição, 1973, "Distribuição de renda, acumulação e padroes de desenvolvimento", en *A controversia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*, Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Tokman, Víctor, 1979, "Dinámica del mercado de trabajo urbano: el sector informal urbano en América Latina", Katzman Rubén y José Luis Reyna (comps.), *Fuerza de trabajo y movimientos laborales en América Latina*, México: El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_, 1980, *Asalariados de bajos ingresos y salarios mínimos en América Latina*, Investigaciones sobre Empleo, 18, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_, 1987, "El sector informal: quince años después", en *El Trimestre Económico*, vol. XV, núm. 15, México: FCE.
- Treviño, Sandra, 1988, "Reflexiones sobre el trabajo a domicilio en la zona norreste de Guanajuato", en *Estudios Sociológicos*, vol. VI, núm. 18, Centro de Estudios Sociológicos, México: El Colegio de México, septiembre-diciembre.
- Urquidi, Víctor L., 1982, "La perspectiva del desarrollo de América Latina en los ochenta", en *Foro Internacional*, núm. 88, México: El Colegio de México, abril-junio.
- Vásquez, Alicia, 1990, "Deuda externa: de paquete de rescate a crédito puente", Rosa Albina Garavito y Augusto Bolívar (coords.), *México en la década de los ochenta: la modernización en cifras*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco-*El Cotidiano*.
- Vera, Gabriel, 1990, "Ingreso familiar e individual", en INEGI, ISUNAM y FNUAP, *Seminario de análisis del censo de 1990: memoria*, México: INEGI
- Villa A., Manuel, 1987, "La politización innecesaria: el régimen político mexicano y sus exigencias de pasividad ciudadana a los damnificados", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 4, México: El Colegio de México.
- Vuskovic, Pedro, 1990, *La crisis en América Latina: un desafío continental*, México: Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_, 1974, "Distribución del ingreso y opciones de desarrollo", José Serra, *Desarrollo latinoamericano: ensayos críticos: lectura 6*, México: FCE.
- World Bank, the, 1989, *World Development Report 1989*, Nueva York: Oxford University Press.
- Zapata, Francisco, 1987, "Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano", en *Documentos de trabajo*, Centro de Estudios Sociológicos, México: El Colegio de México.



## **ANEXOS**



**CUADRO 1**  
**Gasto total ejercido del gobierno federal por clasificación administrativa, 1980-1988**  
**(miles de millones de pesos de 1980)**

	<i>1980</i>	<i>1981</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>	<i>1985</i>	<i>1986</i>	<i>1987</i>	<i>1988</i>
<b>Legislativo</b>	0.70	0.87	0.69	0.91	1.09	1.07	1.05	1.15	1.12
<b>Pres. de la Rep.</b>	4.90	5.56	6.21	1.22	1.42	1.09	1.30	1.43	1.51
<b>Judicial</b>	1.20	1.43	1.28	1.37	1.81	2.03	2.06	2.56	2.93
<b>Gobernación</b>	5.00	6.20	4.98	3.19	5.05	4.38	2.97	3.35	3.83
<b>Rel. Exteriores</b>	2.60	2.78	3.30	3.63	3.30	3.18	3.75	4.02	3.18
<b>Hac. y Créd. Público</b>	69.30	81.51	62.48	66.64	46.94	42.40	39.53	27.26	24.27
<b>Defensa Nacional</b>	12.60	18.57	17.16	17.35	22.31	23.00	21.08	19.39	18.03
<b>Agric. y Rec. Hid.</b>	91.10	104.84	85.80	56.67	55.26	51.61	43.39	36.74	26.54
<b>Comunic. y Transp.</b>	40.00	52.22	52.61	60.11	65.87	59.88	49.85	49.10	28.75
<b>Com. y Fom. Ind.</b>	41.20	50.24	47.58	40.25	64.40	54.19	46.56	36.21	27.06
<b>Educación Pública</b>	140.00	175.00	181.76	126.11	134.55	138.33	125.89	125.27	123.57
<b>Salubridad y Asis.</b>	19.60	22.62	22.34	15.72	16.70	17.61	18.40	18.35	18.65
<b>Marina</b>	4.70	5.55	5.23	5.23	5.88	7.83	6.63	6.56	7.33
<b>Trab. y Prev. Social</b>	2.60	5.56	3.99	1.55	1.84	1.87	1.66	1.61	1.60
<b>Reforma Agraria</b>	6.50	7.06	5.33	5.36	5.31	4.34	3.25	3.08	2.85
<b>Pesca</b>	6.40	9.29	7.10	5.49	4.77	4.52	3.38	2.14	1.65

CUADRO 1 (continuación)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Proc. Gral. Rep.	1.20	1.43	1.28	1.04	1.20	1.30	1.35	1.33	1.31
Energía, Minas e Ind.	81.10	93.10	119.77	130.87	96.52	98.69	80.16	62.80	
Aport. Seg. Social	0.00	0.00	17.36	10.05	12.74	14.38	14.19	20.74	22.58
Des. Urb. y Ecología	36.30	49.21	31.36	7.38	10.90	8.07	9.19	6.79	5.44
Turismo	4.50	5.16	4.39	2.72	2.75	2.25	1.68	1.80	1.62
Inv. Financiera	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Erog. no sectorizada	52.40	70.48	23.77	25.33	9.99	26.73	7.66	7.08	15.25
Prog. y Presup.	7.70	9.44	8.48	6.16	6.45	6.11	4.98	5.38	5.51
Desarrollo reg.	0.00	0.00	29.68	21.78	37.30	33.21	35.95	31.90	22.21
Contral. G. Fed.	0.00	0.00	0.00	0.89	0.88	0.72	0.55	0.54	0.54
Reconstrucción	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.00	0.05	0.00
Deuda pública	157.30	243.81	699.21	577.13	520.38	565.59	1 022.51	1 316.31	1 394.84
Partic. y estim.	107.50	141.35	123.77	151.72	150.20	142.02	123.92	129.74	148.45
Adefas	38.10	52.46	45.41	44.31	26.90	35.80	27.80	12.15	11.01
Total	933.50	1 216.43	1 612.33	1 390.18	1 312.71	1 352.22	1 702.69	1 934.83	1 953.99

Deflactor: índice de precios implícito.

Fuente: Carlos Salinas de Gortari, *Primer informe de gobierno*, 1989.

CUADRO 2

**Estructura porcentual del gasto total ejercido del Gobierno Federal por clasificación administrativa, 1979-1989**  
(porcentajes respecto al total de cada año)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Legislativo	0.048	0.075 <sup>a</sup>	0.072	0.043	0.065	0.083	0.079	0.062	0.060	0.057	0.075
Pres. de la Rep.	0.176	0.525	0.457	0.385	0.088	0.108	0.081	0.077	0.074	0.077	0.063
Judicial	0.128	0.129	0.117	0.080	0.099	0.138	0.150	0.121	0.132	0.149	0.110
Gobernación	0.453	0.536	0.568	0.309	0.229	0.384	0.324	0.175	0.173	0.195	0.202
Rel. Exteriores	0.367	0.279	0.228	0.205	0.261	0.252	0.235	0.220	0.208	0.162	0.176
Hac. y Créd. Público	1.725	7.317	6.701	3.875	4.794	3.576	3.136	2.322	1.409	1.236	1.110
Defensa Nacional	1.709	1.350	1.527	1.054	1.248	1.700	1.701	1.238	1.002	0.918	0.931
Agric. y Rec. Hidr.	5.942	9.759	8.619	5.321	4.076	4.209	3.817	2.548	1.899	1.351	1.495
Comunic. y Transp.	2.508	4.285	4.293	3.263	4.324	5.018	4.428	2.927	2.538	1.464	1.241
Com. y Fom. Indust.	0.319	4.413	4.130	2.951	2.895	4.906	4.008	2.734	1.871	1.378	1.832
Educ. Pública	16.434	14.997	14.386	11.273	9.071	10.250	10.230	7.394	6.475	6.292	6.401
Salubridad y Asis.	2.556	2.100	1.859	1.385	1.131	1.272	1.303	1.081	0.948	0.950	0.880
Marina	0.607	0.503	0.457	0.324	0.376	0.448	0.579	0.389	0.339	0.373	0.309
Trab. y Prev. Social	0.224	0.279	0.457	0.248	0.112	0.140	0.138	0.098	0.033	0.081	0.102
Reforma Agraria	0.559	0.696	0.591	0.330	0.386	0.404	0.321	0.191	0.158	0.145	0.101
Pesca	0.304	0.686	0.763	0.440	0.395	0.363	0.334	0.198	0.111	0.084	0.072

**CUADRO 3**  
**Índice del gasto total ejercido del Gobierno Federal por clasificación administrativa, 1980-1988**  
**(1982=100)\***

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Legislativo	101.40	126.46	100.00	131.31	157.97	154.95	152.78	167.25	162.90
Pres. de la Rep.	78.87	89.42	100.00	19.59	22.79	17.55	21.00	23.03	24.35
Judicial	93.60	111.43	100.00	107.07	140.92	157.96	160.35	199.72	228.48
Gobernación	100.40	138.64	100.00	63.97	101.31	88.00	59.70	67.35	76.98
Rel. Exteriores	78.70	84.08	100.00	109.75	100.01	96.19	113.45	121.57	98.36
Hac. y Créd. Público	109.32	130.46	100.00	106.67	75.13	67.87	63.27	43.63	38.85
Defensa Nacional	73.43	108.23	100.00	101.13	130.04	134.05	122.86	113.02	105.05
Agric. y Rec. Hid.	106.18	122.19	100.00	66.05	64.40	60.16	50.57	42.82	30.93
Comunic. y Transp.	76.03	99.26	100.00	114.26	125.19	113.81	94.74	93.32	54.65
Com. y Fom. Indus.	86.58	105.58	100.00	84.58	135.35	113.88	97.84	76.09	56.87
Educ. Pública	77.03	96.28	100.00	69.38	74.03	76.11	69.26	68.92	67.99
Salubridad y Asist.	87.75	101.26	100.00	70.38	74.76	78.85	82.38	82.15	83.51
Marina	89.92	106.29	100.00	100.10	112.41	149.81	126.77	125.59	140.33
Trab. y Prev. Social	65.10	139.09	100.00	38.91	46.05	46.80	41.62	40.37	39.99
Reforma Agraria	122.06	132.64	100.00	100.67	99.63	81.52	61.09	57.38	53.54
Pesca	90.13	130.77	100.00	77.33	67.16	63.62	47.58	30.17	23.25

CUADRO 3 (continuación)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Proc. Gral. Rep.	93.60	111.43	100.00	80.81	93.95	101.26	105.04	103.65	102.00
Energía, Minas e Ind.	67.71	77.73	100.00	109.27	80.58	82.40	66.93	52.43	35.34
Aport. Seg. Social	—	—	—	100.00	126.82	143.13	141.24	206.39	224.69
Des. Urb. y Ecol.	115.75	156.90	100.00	23.54	34.77	25.73	29.30	21.65	17.35
Turismo	102.54	117.55	100.00	61.97	62.68	51.35	38.29	41.11	36.81
Inv. financiera	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Erog. no sectorizada	220.47	296.53	100.00	106.58	42.05	112.47	32.22	29.78	64.15
Prog. y Presup.	90.79	111.36	100.00	72.68	75.99	72.00	58.67	63.49	64.97
Desarrollo Reg.	—	—	—	100.00	171.26	152.48	165.04	146.46	101.95
Contral. G. Fed.	—	—	—	100.00	99.81	81.37	62.93	61.60	61.70
Reconstrucción	—	—	—	—	—	—	100.00	2.73	0.00
Deuda pública	22.50	34.87	100.00	82.54	74.42	80.89	146.24	188.26	199.49
Partic. y estim.	86.86	114.21	100.00	122.59	121.35	114.75	100.13	104.82	119.94
Adefas	83.89	115.52	100.00	97.58	59.24	78.83	61.21	26.76	24.25
Total	57.90	75.45	100.00	86.22	81.42	83.87	105.60	120.00	121.81

\* Cuando el renglón no existía en 1982, se tomó como base el primer año disponible.

Fuente: cuadro 1.

**CUADRO 4**  
**México comparado con otros países del mundo**

<i>Rango</i> (a)	<i>País</i>	<i>Año</i> (b)	<i>Equidad</i> (c)	<i>Crecim.</i> % (d)	<i>Población</i> 1987 (e)	<i>PIB/pc</i> 1987 (f)	<i>Deuda/pc</i> (g)	<i>Deuda/</i> <i>PIB %</i>	<i>Ciudades</i> (h)
80	Hungría	82	100.0	3.8	10.6	2 240	1 502.9	67.1	1
83	Yugoslavia	78	81.7	3.7	23.4	2 480	617.4	24.9	3
85	Rep. de Corea	76	61.5	6.4	42.1	2 690	582.9	21.7	7
87	Portugal	74	45.5	3.2	10.2	2 830	1 462.9	51.7	1
96	España	81	79.2	2.3	38.8	6 010	—(i)	—	6
99	Israel	80	79.6	2.5	4.4	6 800	3 810.7	56.0	1
21	India	76	48.2	1.8	797.5	300	46.8	15.6	36
74	México	77	24.4	2.5	81.9	1 830	1 010.6	55.2	7
78	Brasil	72	13.8	4.1	141.4	2 020	648.2	32.1	14
82	Argentina	70	40.1	0.1	31.1	2 390	1 525.8	63.8	5
101	Singapur	—	—	7.2	2.6	7 940	978.1	12.3	1
102	Hong Kong	80	51.8	6.2	5.6	8 070	—	—	1
110	Rep. Fed. de Alemania	78	85.0	2.5	61.2	14 400	—	—	11
116	Japón	79	97.8	4.2	122.1	15 760	—	—	9
117	Emiratos Árabes U.	—	—	—	1.5	15 830	—	—	—

CUADRO4 (continuación)

Rango (a)	País	Año (b)	Equidad (c)	Crecim. % (d)	Población 1987 (e)	PIB/pc 1987(e)	Deuda/pc (g)	Deuda/ PIB %	Ciudades (h)
118	Noruega	82	82.9	3.5	4.2	17 190	—	—	1
119	Estados Unidos	80	73.8	1.5	243.8	18 530	—	—	65
120	Suiza	78	84.8	1.4	6.5	21 330	—	—	1

(a) Lugar que le corresponde al país en un orden de 120 países, de menor a mayor PIB pc (tabla 1).

(b) Año de la última información sobre distribución del ingreso familiar (tabla 30).

(c) Índice de equidad (40% inferior de familias entre 10% superior) (tabla 30).

(d) Indicador de crecimiento. Tasa media anual de crecimiento del PIB pc. Periodo 1965—1987 (tabla 1).

(e) Población en 1987 (millones de habitantes) (tabla 1).

(f) PIB pc anual, 1987 (dólares) (tabla 1).

(g) Deuda externa pc, pública y de largo plazo, 1987 (dólares) (tabla 24).

(h) Número de ciudades mayores de medio millón de habitantes, 1980 (tabla 31).

(i) La fuente no consigna el dato.

(j) Con datos preliminares de 1984 (INEGI—SPP; 1987); 36.5 por ciento.

Fuente: World Development Report 1989, The World Bank (tablas: 1, 24, 30 y 31).

Nota: en el primer grupo están los países que Fajnzylber (1989) califica como similares a otros de América Latina, pero han crecido con equidad; en el segundo grupo están países con los que suele compararse a México; en el tercer grupo se presentan países desarrollados.

## COMENTARIOS ACERCA DE LAS PONENCIAS DE GLÁUCIO DILLON SOARES Y DE FERNANDO CORTÉS Y ROSA MARÍA RUBALCAVA

SOLEDAD LOAEZA

Agradezco al Centro de Estudios Sociológicos la invitación que me hizo para participar en esta reunión que me dio también la oportunidad de reflexionar acerca del tema de la desigualdad social, el cual desafortunadamente, en México, por algún motivo desapareció de la agenda de la preocupación académica por lo menos durante diez años. Los dos trabajos que comentamos hoy en la tarde tratan asuntos distintos, pero emparentados: uno discute el papel de las políticas de bienestar social como instrumento de redistribución de la riqueza en Brasil, y el otro se refiere a los efectos de las políticas de ajuste sobre la desigualdad en México. No deja de ser una paradoja que ambos documentos planteen el papel del Estado como agente de desigualación social, en un caso a través del gasto social y en otro a través de las políticas de ajuste. El documento de Gláucio Dillon habla de los efectos concentradores de las políticas de bienestar social y el documento de Rubalcava y Cortés habla de los efectos concentradores de la política de estabilización. Me parece difícil discutir documentos con cuyas premisas no puedo estar más de acuerdo. Sin embargo, identifiqué en ellos algunos temas que quiero plantear a discusión.

El primero de ellos, derivado del documento de Gláucio, se refiere a las vinculaciones entre los sistemas de seguridad social y los regímenes políticos. Descubro en el documento de Gláucio una tensión, porque parecería que él quisiera encontrar una relación entre régimen democrático y sistemas de seguridad social amplios. Sin embargo, no parece tener ni el antecedente, ni indicadores hacia el futuro que permitan afirmar con certeza que un régimen democrático está vinculado con un sistema amplio de seguridad social. El dilema se plantea en términos de que, inde-

pendientemente del tipo de Estado de que se trate o del tipo de régimen político del que estemos hablando, los sistemas de seguridad social no dependen de una forma específica de organización política. El caso más claro es el de la Alemania bismarckiana. El canciller Bismarck creó el primer sistema de seguridad social, en el marco del Estado alemán, entonces autoritario y antidemocrático. La pregunta que hay que hacerse es hasta qué punto la seguridad social puede ser instrumento de redistribución. Mi desacuerdo con Gláucio surge cuando él propone la redistribución como el objetivo de las políticas de seguridad social; sin embargo, creo que no es necesariamente el caso. El documento no toca el tema de las políticas fiscales que son verdaderos instrumentos de redistribución. Me parece que en América Latina tiene que plantearse el problema de las políticas fiscales, y de por qué no ha sido posible introducir sistemas fiscales progresivos más equitativos que garanticen una acción ordenada del Estado, en términos de redistribución. Políticas de bienestar social y políticas de seguridad social, las ha habido en América Latina, unas más amplias, más consistentes que otras, pero creo que su objetivo no ha sido redistribuir, al menos no lo ha sido en el caso de México. Aquí, el objetivo era reproducir, mantener un sistema social y un régimen político. Por eso estoy en desacuerdo con la afirmación que hace Gláucio en el sentido de que los grupos que primero reciben o que primero son integrados al sistema de seguridad social son los que primero reciben la ciudadanía. Me parece que es optimista y que establece una relación que no necesariamente existe.

En el caso de México las políticas de seguridad social, si se les puede llamar de esa manera, han tenido por objeto cooptar a las clases bajas, o por lo menos neutralizar sus demandas de participación o de mayor igualdad. Aquí encuentro varias coincidencias con el caso brasileño, porque estas políticas han tenido efectos concentradores dado que han favorecido a grupos privilegiados de la sociedad; lo mismo ha ocurrido en México. Me llamó mucho la atención encontrar en el documento de Gláucio una justificación que le escuché a un funcionario público de alto nivel en México para explicar la política de desregulación y el fin de los subsidios. Según él, la estructura de subsidios en México se había distorsionado, y había contribuido a concentrar la riqueza porque había favorecido a grupos de privilegio, tanto en la iniciativa privada, como en las clases medias. Yo creo, como Gláucio, y en el caso de México es muy claro, que el perfil de la política social tiende a reproducir el de la desigualdad social. Por eso me sorprende la poca importancia que se le atribuye a la estructura de clases en el documento. Tengo la impresión de que

se privilegia en el análisis al Estado corporativizado y se le critica como uno de los obstáculos para la igualdad. No obstante, en sociedades tan desiguales como las latinoamericanas, la ficción de la igualdad política es todavía más maligna por el efecto de la desigualdad social y no se resuelve, como lo propone Gláucio, a través de elecciones, plebiscitos y referenda. Creo que el problema es bastante más complejo y que finalmente las corporaciones que han sido satanizadas durante los últimos diez años siguen teniendo un papel que cumplir.

Finalmente, para un campesino, para un obrero en México, su poder de negociación con el Estado aumenta con la pertenencia a la corporación. Claro, este poder se ve mediatizado si la corporación depende del Estado. Pero yo quisiera que distinguiéramos, como se hace en los países europeos, entre lo que es la relación política y lo que son las relaciones industriales. No podemos esperar que en el voto se depositen todas las demandas de las clases populares. Es necesario que se mantengan los mecanismos de relación industrial que se pueden garantizar a través de las organizaciones corporatistas, básicamente los sindicatos, pero como corporaciones autónomas, no estatales. En un país con profundas desigualdades sociales, como es el caso de México y de Brasil, las corporaciones siguen aportando una respuesta válida así no sea más que como estrategia al menos en lo que se refiere, justamente a los temas que plantea la seguridad social. El seguro de desempleo, las pensiones y el seguro de enfermedad, son temas que entran en el marco de las relaciones industriales y no dentro del marco de las relaciones políticas. Lo ideal sería poder distinguir entre la relación política que se establece a través del voto y las relaciones industriales a través de las corporaciones.

Coincido con Gláucio en que las clases medias en los países latinoamericanos, son grupos de privilegio que han sabido negociar eficazmente con el Estado prebendas, subsidios y apoyos, porque tienen mucha más capacidad de articulación de demandas y de organización social que otros grupos. Pero además pienso que estas clases no están comprometidas con la igualdad. Las clases medias son, por definición, grupos de *status*, y su principal enemigo es la igualdad. En esas condiciones ante la pregunta que nos hacíamos siempre; ¿por qué si hay en México clases medias no tenemos democracia como lo decían los manuales en los años sesenta?, puede responderse que no tenemos democracia en México, al menos, porque tenemos clases medias.

Con respecto al documento de Rosa María y Fernando quiero en primer lugar señalar que agradezco enormemente la minucia y el cuidado con el que ambos manejan las cifras. En esos términos es un trabajo im-

pecable. Es el primer análisis que se ha hecho de los efectos sociales de la crisis, que intenta dar una descripción, un cuadro comprensivo y general de cuáles han sido los efectos de esa crisis en el corto plazo. Son extraordinariamente puntillosos para escudriñar las cifras y no interpretarlas de cualquier manera. Permítanme darles un ejemplo. Ellos señalan que ha habido una disminución de la matrícula de primer año de primaria por efecto de la crisis, es decir que el trabajo infantil ha alejado a los niños de la escuela. Hasta ahora prevalecía una interpretación distinta, según la cual la caída en la demanda del ingreso a la escuela primaria, se explicaba por un descenso en la tasa de natalidad. Creo que la primera interpretación resulta mucho más convincente que la segunda. Lo que puede desprenderse de este documento es la manera en que la crisis fue modificando patrones de comportamiento y de consumo. Creo que otro de los puntos importantes consiste en que los autores señalan que los efectos sociales de la crisis en el corto plazo son los que ellos describen, pero también apuntan que el fenómeno más grave son los efectos en el largo plazo, por ejemplo, aquellos derivados del problema de la caída en el gasto de inversión en infraestructura, renglón en el que se ha concentrado el ajuste. El caso más claro que mencionan es el de la educación, pero también podían estar en la inversión en las empresas públicas. Estas decisiones anuncian un panorama bastante negro para el largo plazo, porque al menos en el ámbito educativo los esfuerzos que ha hecho México en los últimos 35 años pueden venirse abajo en una generación.

Me refiero ahora a su interpretación de lo que llaman la "inexplicable estabilidad social" que se ha mantenido en México a pesar de la gravedad de la crisis económica. No descarto las razones que ellos presentan, de índole sociológica y económica, centradas en la economía informal; pero ofrezco una explicación, si no alternativa, sí adicional, y es que la crisis económica tuvo en México efectos fragmentadores que se expresaron en la reparación de las organizaciones tradicionales de defensa; véase en primer lugar, la familia. La crisis tuvo efectos de fragmentación que condujeron a que se formara y apareciera una constelación de grupos movidos por sus intereses particulares. El problema de la crisis consiste en que dificulta la identificación de un interés común que permita articular una acción colectiva, organizada y unificada. Por eso estoy en desacuerdo con su interpretación de la respuesta colectiva, la que mencionan fue muy menor y desde luego desproporcionada con respecto a la magnitud de la crisis. El equilibrio o la estabilidad se explicarían, pues, como un equilibrio fragilísimo, de una red de intereses particulares que se oponen unos a otros. Así me explico también la incapacidad, por ejem-

**plo, de los partidos políticos para agregar la protesta y los intereses; incluso la resistencia que ellos señalan, con respecto a los partidos políticos, yo la explicaría, en primer lugar, porque no inspiran confianza el partido político independiente, dependiente, de izquierda, de derecha o de en medio, y en segundo lugar, porque mantenerse al margen de alianzas partidistas es una manera de mantener capacidad de negociación. No se comprometen sino temporalmente y con el partido que les ofrezca algo a cambio de su apoyo; así estarán dispuestos a apoyar al PRI, al PRD o a cualquiera que responda a sus demandas particulares.**



## COMENTARIOS ACERCA DE LAS PONENCIAS DE GLÁUCIO DILLON SOARES Y DE FERNANDO CORTÉS Y ROSA MARÍA RUBALCAVA

ELIZABETH JELIN

Incluir la dimensión societal en los debates sobre el proceso de democratización, como se ha hecho en este seminario, implica correr el eje del análisis hacia un espacio menos conocido que el de los procesos económicos de ajuste y los procesos propiamente políticos de la democratización. La pregunta es: ¿cómo es la democracia vista desde abajo? Y hay por lo menos tres carriles para responderla: uno, en términos de equidad y desigualdades sociales; otro, sobre los contenidos de la democracia; el tercero, partiendo del concepto de ciudadanía y de la formación de sujetos y actores.

El primero, significativo aunque algo más conocido, se refiere al tema de la desigualdad social y la equidad en el proceso democrático, incluyendo los límites de las políticas sociales como mecanismos compensadores del ajuste económico. Los análisis ponen el énfasis sobre los costos sociales del ajuste y sobre el aumento de la desigualdad social, en términos de la distribución del ingreso, de los efectos de la crisis sobre las mujeres, sobre lo precario en un lado y la concentración en el otro. Parecería que, además de constatar y documentar estos hechos, la mirada debiera girar hacia dos temas: desde el punto de vista de las políticas, el análisis de las políticas fiscales; desde los efectos sociales, una actualización profunda de las transformaciones en la estructura social.

El segundo camino, el de los contenidos de la democracia, lleva a contraponer la esperanza democrática y el optimismo de hace unos años a la experiencia concreta de poner en funcionamiento el sistema institucional, a los dilemas de la transición, a las dificultades inherentes al proceso democrático y a las que derivan del contexto internacional en el que

se está dando. Se constata así que la existencia de un sistema democrático no implica que los actores colectivos sean democráticos; que dicho sistema no asegura prácticas democráticas ni actores con ideologías democráticas; que la democracia política no necesariamente lleva a la democracia social, sea ésta definida en términos de equidad, de participación en el poder o de ampliación de derechos. Incluso, como lo discuten algunas ponencias al seminario, existe una tensión intrínseca entre el mercado y el Estado en el capitalismo, tensión que debe ser resuelta en el plano de las ideologías y los diseños institucionales. La capacidad del diseño institucional de la democracia política para superar estas tensiones es limitada, especialmente si ésta se mira desde un ideal de equidad y participación. Más que suponer la operación de mecanismos automáticos, se hace necesario incorporar la incertidumbre que se impone al pensar en términos de luchas sociales por la distribución del poder y por el diseño de las instituciones que canalizan el conflicto.

En este sentido, resulta significativo pensar el tema de la democracia a partir de la noción de ciudadanía. En el seminario, llama poderosamente la atención la convergencia entre varias ponencias, incluso invitadas para temas y mesas diversas, sobre la necesidad de una conceptualización de la noción de ciudadanía. Pero antes, una precisión sobre el concepto, que no es auto-evidente, ya que existe el peligro de deificarlo e identificar los "derechos de ciudadanía" con un conjunto de prácticas concretas, desde votar en elecciones hasta recibir beneficios públicos de diversa índole. En realidad, el concepto de ciudadanía hace referencia a una práctica conflictiva, con ambigüedades que reflejan las luchas y los conflictos acerca de *quiénes* podrán decir *qué* al definir cuáles son los problemas comunes y cómo serán abordados (Van Gunsteren, 1978). En este sentido, tanto la noción de ciudadanía como la de derechos debe tomarse como proceso social: el derecho básico es el "derecho a tener derechos" (Arendt, 1958; Lefort, 1987); la acción "ciudadana" es sólo aquella "que tiende a mantener, y de ser posible a incrementar, el ejercicio futuro de la ciudadanía" (Van Gunsteren, 1978: 27).

En general, la visión dominante en la literatura ha seguido a T. H. Marshall analizando la expansión de derechos civiles, políticos y sociales (Marshall, 1964). En este último punto, el de la ciudadanía social, convergen los análisis de la expansión de las políticas sociales de los estados populistas y pospopulistas de la región y la consideración de los diversos movimientos reivindicativos y sociales (campesinos y obreros primero; barrios y mujeres, después), temas que atrajeron la atención de investigadores de la región en las últimas dos décadas (Jelin, en prensa).

Desde mediados de los años setenta, la brutalidad de las violaciones a los derechos humanos y la revalorización de la democracia que se generó en las luchas antidictatoriales llevaron a ubicar el tema de los derechos individuales en el centro de la atención, tanto en las demandas de la sociedad como en los análisis del proceso de transición.

Si nos habíamos acostumbrado a distinguir derechos civiles, políticos y sociales, y a poner el énfasis en una visión amplia de la ciudadanía que incluyese fundamentalmente los derechos sociales, las dictaduras llevaron a revalorizar los derechos civiles y los derechos humanos, mostrando que era posible darlos por supuestos. Estas violaciones afectaron no solamente a las clases populares, sobre quienes había recaído antes la preocupación por la falta de equidad en la aplicación de las políticas que respondían a la noción de ciudadanía social y derechos sociales, sino también a los sectores medios y altos, para quienes los beneficios de la ciudadanía social contaban menos, tanto porque su nivel económico les permitía prescindir de los servicios como porque la crisis de las políticas sociales implicaba una disminución de los servicios.

Si bien el tema de la ciudadanía social estuvo presente en el seminario, en el debate se le dio más importancia a la desigualdad y a los contenidos de la democracia, que a la reconceptualización de la noción de ciudadanía. En este último tema, las ponencias de Reis, Lechner y Dubet son especialmente significativas, ya que desde distintos enfoques y de diferente manera, los tres autores ponen el énfasis en que, además de aludir a los derechos, la noción de ciudadanía hace referencia a otra dimensión: las responsabilidades y los deberes de la ciudadanía. En esta dimensión se incluye el compromiso cívico, centrado en lo simbólico y lo ético, y las inclinaciones subjetivas que confieren un sentido de identidad y de pertenencia, un sentido de comunidad.

En el trabajo de Dubet, cuyo punto de referencia básica es la historia francesa, se contrasta la "sociedad racional", producto del iluminismo, con la "comunidad emocional" contenida en la noción decimonónica de República. A su vez, Reis, basándose en Kelly (1979) distingue con claridad las dimensiones civil y cívica de la ciudadanía, y señala que esta segunda dimensión, la comunitaria, simbólica e identificatoria, ha sido muchas veces tradicional, nacionalista y reaccionaria (aun racista), pero que no necesariamente sus bases tienen que ser éstas. Y Lechner, al contrastar modernización con modernidad y hacer el diagnóstico de un "déficit de modernidad", destaca la generación de un tipo de demanda ciudadana a la nueva democracia: una demanda de "comunidad" y de identidad que no se resuelve en más o mejores prestaciones sociales, una demanda que

se expresa en la necesidad de arraigo, de seguridad y certidumbre, de pertenencia y de reconocimiento.

Desde esta perspectiva simbólica de la ciudadanía, el desafío de la transición es encontrar bases de "conciencia cívica" y responsabilidad ciudadana que permitan crear una "tradición", pero que reflejen valores y compromisos éticos que promuevan y profundicen las conductas ciudadanas y democráticas. Un sentido ético de equidad, una preocupación humanitaria por el otro, el reconocimiento recíproco, la preocupación por la justicia y el derecho, debieran ser esas bases alternativas para la dimensión cívica (de responsabilidad y deberes, base de una solidaridad moderna) de la ciudadanía. El desafío no es ni más ni menos que la posibilidad de construir una cultura democrática.

Esta demanda simbólica, cultural y social, permanecerá en el plano de los deseos y las utopías si no se vincula con prácticas sociales concretas. De hecho, no puede estar despegada de las condiciones concretas de la vida cotidiana y del funcionamiento de las instituciones económicas y políticas. En este sentido, la democracia y la expansión de la ciudadanía no son solamente una lucha por el acceso a los recursos gubernamentales, sino también la interacción creativa de sujetos sociales, individuos y grupos, que demandan las condiciones para su autoafirmación y para el reconocimiento por parte de los otros de que son lo que quieren. Y para llevarlo a la práctica, se requiere de la apertura de espacios públicos, independientes de las instituciones gubernamentales y de las estructuras estatales. Se trata de espacios estructuralmente ambivalentes, que

expresan el doble significado de los términos representación y participación. Representación significa la posibilidad de presentar intereses y demandas; también significa permanecer diferenciado y nunca ser escuchado totalmente. Participación también tiene un doble significado: tanto tomar parte, o sea, actuar promoviendo los intereses y las necesidades de un actor, como pertenecer a un sistema, identificándose con los intereses generales de la comunidad (Melucci, 1990: 5-6).

Esto significa agregar una dimensión más a la noción de "democracia social": la existencia de espacios públicos no represivos, flexibles y fluidos, que funcionen como intermediarios entre el nivel de las decisiones y el poder político y la red social de la cotidianidad, y que permitan hacer visibles y colectivas las cuestiones planteadas desde allí.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arendt, Hannah, 1958, *The Human Condition*, Chicago: University of Chicago Press.
- Dubet, François, 1990, "Démocratie politique et démocratie sociale: la rupture d'un lien", coloquio *Modernización económica, democracia política y democracia social*, México: El Colegio de México.
- Jelin, Elizabeth, en prensa, *De la clase al movimiento. Procesos sociales urbanos en América Latina, 1930-1990*, Buenos Aires: Ed. Humanitas.
- Kelly, George A., 1979, "Who Needs a Theory of Citizenship"?, en *Daedalus*, 108, núm. 4.
- Lechner, Norbert, 1990, "Modernización y modernidad: la búsqueda de ciudadanía", coloquio *Modernización ...*, México: El Colegio de México.
- Lefort, Claude, 1987, "Los derechos del hombre y el Estado benefactor", en *Vuelta*, julio.
- Marshall, T. H., 1964, *Citizenship and social democracy*, Nueva York: Doubleday.
- Melucci, Alberto, 1990, "Paradoxes of Post-Industrial Democracy. Everyday Life and Social Movements", XII Congreso Mundial de Sociología, Madrid.
- Reis, Fábio Wanderley, 1990, "Cidadania, estado e mercado", coloquio *Modernización...*, México: El Colegio de México.
- Van Gunsteren, Herman, 1978, "Notes on a Theory of Citizenship", en Pierre Birnbaum, Jack Lively y Geraint Parry (comps.), *Democracy, Consensus, and Social Contract*, Londres: Sage.



*Centro de  
Estudios Sociológicos*

**E**ste libro reúne las ponencias presentadas en un coloquio que tuvo lugar en octubre de 1990 con el objeto de ensayar respuestas a un interrogante general: ¿por qué exactamente cuando los niveles de pobreza, deserción escolar, deterioro habitacional, desnutrición y, en términos generales, cuando el desajuste entre los requisitos del modelo de acumulación y sus correlatos sociales es mayor, por qué precisamente en ese momento surgen procesos de democratización del poder político, no sólo en América Latina sino también en Europa del Este?

Se buscaron respuestas desde tres ángulos distintos: por un lado, se trató de identificar elementos que contribuyeran a la formulación de una teoría sociológica de la democracia, subrayando la necesidad de darle nuevos sentidos que permitieran enfrentar los desafíos económicos. Por otra parte, se analizaron las transformaciones político-electorales ocurridas en los años ochenta, todas orientadas hacia la redemocratización del espacio político, después de la álgida época de las dictaduras militares, destacando los temas de la reorganización de los sistemas corporativos como en Brasil o México y del sentido que asume el voto en países como Chile o Perú. Finalmente, se discutió el tema de la relación entre desigualdad y política en el contexto de la necesidad de enfrentar la pobreza y la concentración del ingreso en términos de un esfuerzo por corregir las desigualdades sociales a través de la participación política.



EL COLEGIO DE MÉXICO

