

**TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA
Y ANOMIA SOCIAL
EN PERSPECTIVA COMPARADA**



Walther L. Bernecker
compilador

jornadas

141

EL COLEGIO DE MÉXICO
SERVICIO ALEMÁN DE INTERCAMBIO ACADÉMICO
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

JORNADAS 141

El COLEGIO DE MÉXICO

Cátedra

Guillermo
y
Alejandro
de
Humboldt

CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS

TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA
Y ANOMIA SOCIAL
EN PERSPECTIVA COMPARADA

Walther L. Bernecker
compilador



DAAD



JORNADAS 141
EL COLEGIO DE MÉXICO

SERVICIO ALEMÁN DE INTERCAMBIO ACADÉMICO

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

321.8
T7724

Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada /
Walther L. Bernecker, compilador -- México : El Colegio
de México, Centro de Estudios Históricos : Servicio Alemán de
Intercambio Académico : Universidad Nacional Autónoma de
México, Facultad de Filosofía y Letras. 2004.

162 p. : 16 cm. -- (Jornadas ; 141)

ISBN 968-12-1119-7

1. Democracia. 2. Democratización -- México. 3. Indios de
México -- Relaciones con el gobierno. 4. Anomia. I. Bernecker,
Walther L., 1947- , comp. II. Ser

*Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/
Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.*



*The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-
NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License: [https://
creativecommons.org/licenses/by-ncnd/4.0/](https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/4.0/)*

Primera edición, 2004

DR © EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.

Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

DR © FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS, UNAM

Ciudad Universitaria
04510 México, D.F.

DR © SERVICIO ALEMÁN DE INTERCAMBIO ACADÉMICO

Kennedyallee 50
D-54175 Bonn

ISBN 968-12-1119-7

Impreso en México

ÍNDICE

Introducción <i>Walther L. Bernecker</i>	9
Problemas de consolidación democrática y democracias defectuosas <i>Hans-Jürgen Puhle</i>	15
El proceso de democratización en México, 1968-2002 <i>Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz</i>	47
Los retos de los pueblos indígenas a la democracia en México <i>Ambrosio Velasco Gómez</i>	75
Sobre el concepto de Estado anómico <i>Peter Waldmann</i>	103
Especulaciones a partir del concepto de anomia <i>Fernando Escalante Gonzalbo</i>	125
Recuerdos del porvenir: memoria de la política <i>Nora Rabotnikof</i>	147

INTRODUCCIÓN

Walther L. Bernecker

El presente volumen recoge las conferencias de dos simposios celebrados el semestre de invierno 2002-2003 en El Colegio de México. Los simposios fueron organizados dentro del marco de las actividades de la Cátedra Extraordinaria Guillermo y Alejandro de Humboldt. Esta Cátedra fue creada a través de un convenio de colaboración académica establecido entre El Colegio de México, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD). El objetivo de la Cátedra es fomentar la docencia y la investigación sobre la sociedad, la política, la economía, la historia y la cultura de la Alemania contemporánea a través de la realización de diversas actividades (cursos, conferencias, congresos, coloquios, publicaciones), de preferencia en una perspectiva comparada.

Durante el semestre de invierno 2002-2003, el entonces titular de la Cátedra, que también suscribe esta introducción, organizó los dos simposios internacionales mencionados más arriba. El primero con el título “Transiciones y consolidación democrática en perspectiva comparada”, el segundo con el título “Anomia social, estado y sociedad civil”.

Ambos simposios estaban interrelacionados y se complementaban; por eso se publican las conferencias dictadas en ambos en un solo volumen.

En la ponencia introductoria “Problemas de consolidación democrática y democracias defectuosas”, el Dr. Hans-Jürgen Puhle, de la Universidad Francfort del Meno, analiza tres puntos: los problemas de la consolidación de la democracia; los conceptos de la democracia moderna, donde presenta explícitamente los criterios de una democracia suficientemente consolidada, para estar en condiciones de poder identificar más detalladamente los “defectos”; y el concepto de democracia defectuosa, sus diferentes tipos, sus contextos y tendencias. La ponencia del Dr. Puhle tiene un marcado carácter comparativo y sirve de marco analítico para los dos siguientes textos, que se refieren explícitamente al caso mexicano.

El Dr. Reynaldo Y. Ortega Ortiz, de El Colegio de México, tiene por tema “El proceso de democratización en México, 1968-2002”. Comienza sus reflexiones presentando y comentando diferentes teorías sobre la democracia y la democratización para después concentrarse en los cambios de las tendencias electorales entre 1988 y 2000, en la reforma electoral de 1996, los recursos públicos disponibles para los partidos, la participación electoral y la elección del año 2000 que otorgó el poder presidencial al Partido Acción Nacional; el texto finaliza con unas conclusiones sobre el cambio “del sistema de partido predominante al pluralismo moderado”.

La ponencia del Dr. Ambrosio Velasco Gómez, de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México, titulada “Los retos de los pueblos indígenas a la democracia en México”, también tiene por tema

los procesos de democratización en México, pero analizados desde una perspectiva específica: trata el movimiento indígena encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y de sus demandas, principalmente el reconocimiento del carácter multicultural de los ciudadanos mexicanos y el derecho de autonomía de los pueblos indios. Estas demandas plantean retos a la democracia —una democracia que resulta insuficiente para responder adecuadamente a estas demandas. El Dr. Velasco sostiene que México ha llegado tarde a la democracia, cuando ya se manifiestan otros movimientos de la sociedad civil que demandan reconocimiento de derechos culturales específicos, lo cual pone en entredicho principios fundamentales de un régimen democrático en un estado nacional, como pueden ser los principios de igualdad de derechos entre los ciudadanos de un estado y la soberanía del gobierno federal sobre el territorio del estado nacional. El Dr. Velasco aboga por una concepción republicana de democracia compatible con las demandas de autonomía del movimiento indígena, en oposición al proyecto liberal de la democracia, que no lo es.

Los tres siguientes textos reúnen las ponencias presentadas en el segundo de los simposios, cuya temática general fue “Anomia social, estado y sociedad civil”. La conferencia introductoria, titulada “Sobre el concepto del Estado anómico”, corrió a cargo del Dr. Peter Waldmann, de la Universidad de Augsburg. Parte de la incapacidad general de los Estados latinoamericanos de crear un sistema de leyes y normas transparente y consistente para dirigir de manera

efectiva el comportamiento social. Sus reflexiones desembocan en la idea del estado anómico, es decir, de un estado que, según los criterios de lo que debería ser su buen funcionamiento, no solo presenta ciertas carencias y debilidades sino que prácticamente invierte parte de estos criterios. El Dr. Waldmann desarrolla el tema de Estado anómico en cuatro apartados: aclara la relación entre el concepto del estado y el de anomia, que aparentemente son contradictorios; después se refiere a la debilidad estructural de los Estados latinoamericanos; el tercer apartado se refiere a la tesis de la anomia estatal; y concluye con unas reflexiones sobre cuáles podrían ser las consecuencias de una situación anómica para los procesos de desarrollo.

El Dr. Fernando Escalante Gonzalbo, de El Colegio de México, en su ensayo titulado "Especulaciones a partir del concepto de anomia" se acerca a su tema de manera más bien "aproximativa", ya que de su duda de que el concepto "anomia" sea adecuado para describir lo que sucede en América Latina. Utiliza las definiciones clásicas del término y las contrasta con las formas del orden social en los países de América Latina. Además, insiste en que el hecho que anota Peter Waldmann no es un fenómeno inédito en América Latina sino, más bien, frecuente. Sin embargo, define a los Estados latinoamericanos como actores políticos relativamente predecibles que no necesariamente causan desorden en la sociedad, sino que son uno de los factores de un orden a veces difícil de descifrar analíticamente, pero muy eficaz en la práctica. Habla de la coexistencia de varios órdenes normativos, no de una situación caótica. La crisis actual de América Latina se manifiesta, en opinión de Escalante, como "crisis moral".

En la última ponencia, la Dra. Nora Rabotnikof, del Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM, articula tres temas que en general han sido abordados de forma separada: la memoria política, el malestar con la política y la anomia. Comienza por una apropiación pragmática de una de las caracterizaciones de la anomia, tratando de traducirla al lenguaje del malestar con la política. Después, tiende algunos puentes teóricos entre memoria, experiencias y expectativa y la desafección con la política. Y termina con unos ejemplos tomados de fuentes secundarias en Argentina y Chile.

PROBLEMAS DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA Y DEMOCRACIAS DEFECTUOSAS

Hans-Jürgen Puhle

Introducción

El siglo xx ha sido el siglo de las democratizaciones, primero en Europa y después en el resto del mundo. Según Samuel Huntington (1991) se han realizado en tres olas sucesivas: después de la Primera Guerra Mundial (Alemania, Austria y otros Estados de Europa Central), después de la Segunda Guerra Mundial (Alemania, Austria, Italia, Japón y otros), y una tercera ola comenzando en los años setenta en Europa del Sur (1974-1975 en Portugal, Grecia, España), después, a partir de los años ochenta en América Latina, en Asia del Este y del Sur y en otras partes del mundo. Creo que sería útil distinguir una cuarta ola correspondiente a las transiciones en los países del bloque soviético de Europa del Este y de Asia Central después de la caída de los sistemas comunistas a partir de 1989.

La evidencia estadística parece impresionante: como vemos en la tabla 1, en 1922 solamente existían 29 democracias en el mundo. En contraste, al final del siglo había 117, según los datos de Freedom House (sin contar a los Estados pequeños con menos de 1 millón de habitantes), es decir, un 61.2% comparado con un 45.3 % en 1922.

TABLA 1:
Procesos de democratización en el siglo xx

	Democracias	Autocracias	Total de Estados	Porcentaje de democracias
1922	29	35	64	45.3
1942	12	49	61	19.7
1962	36	75	111	32.4
1973	30	92	122	24.6
1990	58	71	129	45.0
1999	117	74	191	61.2

Fuentes: Datos hasta 1990 en S. P. Huntington 1991, *The Third Wave*, Norman/London (sin contar países con menos de 1 millón de hab.); 1999 en Freedom House 1999, *Freedom in the World* (<http://www.freedomhouse.org/survey99/tables>, visit. 02.05.2000).

Las transiciones de la tercera y cuarta olas son las que han sido de particular interés para los científicos sociales. En los últimos 25 años se ha establecido una nueva y creciente industria de la “transitología” o “transformatología”, que básicamente ha tematizado cuatro fases y aspectos diferentes:

1. La fase de la apertura o de la liberalización de los regímenes autoritarios o comunistas.
2. La transición o la institucionalización de la nueva democracia.
3. Los problemas de la consolidación de la democracia, o del desvío del camino democratizador.
4. Los procesos de las transformaciones más amplias y complejas, socioeconómicas y culturales, particularmente la transformación de una economía de planificación central a una economía de mercado, como ocurrió en los países ex

comunistas (incluso los problemas de la coordinación adecuada y del *sequencing*).

Durante los años setenta y ochenta realicé estudios sobre las transiciones en España, Portugal, Grecia y América Latina, junto con Juan Linz, Philippe Schmitter, Al Stepan, Guillermo O'Donnell y otros. Después realicé, bajo los auspicios del Social Science Research Council (SSRC), la serie *The New Southern Europe* (en cinco volúmenes; tres publicados) junto con Nikiforos Diamandouros, Richard Gunther, José Ramón Montero, Leonardo Morlino y otros.¹ En los últimos años, junto con Wolfgang Merkel y otros, he trabajado, en términos teóricos tanto como empíricos, en comparaciones y evaluaciones de las transiciones y transformaciones a escala mundial y, particularmente, sobre los defectos de las nuevas democracias y el concepto de democracia defectuosa.²

El resultado de un proceso transformador o de una transición de un régimen autocrático hacia otro distinto (*something else*, Schmitter) puede ser, en el mejor de los casos, una de-

¹ Véase, por ejemplo, Gunther, Diamandouros y Puhle, 1995; Diamandouros y Gunther, 2001; Gibson, 2001; Linz y Stepan, 1996; Puhle, 1998.

² Véase Merkel y Puhle, 1999; Merkel *et al.*, 1996-2000. El presente artículo es fruto de un proyecto de investigación sobre "Consolidación democrática y democracias defectuosas" que se realizó —con ayuda financiera de la Fundación Volkswagen— en las universidades de Heidelberg y Frankfurt am Main, en colaboración con Aurel Croissant, Claudia Eicher y Peter Thiery, bajo la dirección de Wolfgang Merkel y Hans-Jürgen Puhle. Los resultados están o estarán publicados en Merkel, Puhle *et al.*, 2003; Croissant y Thiery, 2000; Croissant, 2002; Thiery, 2003; Puhle, 2003. Agradezco a los colegas y colaboradores por su inspiración y su crítica.

mocracia consolidada. Pero en la mayoría de los casos llega a algo diferente. Hay tres posibilidades más: otra vez un régimen autocrático (sea una recaída, o algo nuevo); una democracia no consolidada, pero todavía en fase de transición; una democracia con defectos que permanecen relativamente estables por algún tiempo.

En todo caso, lo importante es que no hay reglas fijas ni modelos universales vigentes para todos los casos. Lo mejor que tenemos en cuanto a lo generalizable son probabilidades más o menos altas, generadas por comparaciones empíricas que deben ser teóricamente informadas y guiadas. Si entramos en eso, vemos que los procesos de democratización o de consolidación de la democracia pueden ser muy diferentes el uno del otro y que, en cada caso, siguen trayectorias específicas que corresponden a las constelaciones no solo de los actores del juego, sino también de un amplio contexto socioeconómico, institucional, histórico y cultural.

A continuación, trataré tres puntos:

1. Los problemas de la consolidación de la democracia.
2. Los conceptos de la democracia moderna, presentando explícitamente los criterios de una consolidación suficiente, o de no lograrse esta, las condiciones para poder identificar, en detalle, los llamados "defectos".
3. El concepto de democracia defectuosa, sus diferentes tipos, sus contextos y tendencias.

Procesos de consolidación democrática

El concepto de consolidación de la democracia ha sido criticado (por ejemplo, por O'Donnell, 1996), pero me parece útil porque se refiere a unos aspectos importantes de la democratización y de los criterios mínimos suficientes de una democracia relativamente estable (que siempre es una cuestión de grado), y no solamente a una fase más del proceso transformador, como piensan muchos. Se refiere a un proceso cuyo comienzo coincide con la segunda fase de la transición (después de las primeras elecciones) y que normalmente continúa después del final de la transición hasta un umbral característico (*threshold*) a partir del cual consideramos la nueva democracia como consolidada. Es un proceso de profundización o de enraizamiento de las reglas de procedimientos, un proceso de intensificación, que tiene dimensiones institucionales, de actitudes y de comportamiento y que tiene que contar con más factores que intervengan, más actores y más arenas que el proceso de la transición. En este proceso puede ser que se modifiquen las condiciones de la transición, como pasó con los "pactos postergados" en Argentina, o en otro sentido, en Portugal. Por eso, la consolidación de la nueva democracia no es la mera continuación de la transición del régimen autoritario, sino algo distinto que, a su vez, influye en la forma concreta y en la "calidad" (Schmitter, Morlino) de la nueva democracia más de lo que lo hacen las constelaciones de la transición.

¿Cómo podemos definir la consolidación de la democracia? Esto ha sido un amplio campo de debate entre "maximalistas" y "minimalistas". A mí me parece útil considerar un régimen democrático como suficientemente consolidado (nunca completamente) cuando todos los grupos políticos

significativos consideran como legítimas las instituciones y respetan las reglas del juego democrático, es decir, cuando la democracia es *the only game in town* (Przeworski).³

En cuanto a los sectores o regímenes parciales de la consolidación democrática, hay varios modelos:

1. Las trayectorias diferentes en las (por lo menos) tres dimensiones de la consolidación de Gunther, Diamandouros y Puhle (1995): la consolidación institucional, la consolidación de las actitudes individuales, y la del comportamiento.

2. Las cinco arenas de Juan Linz y Alfred Stepan (1996): la sociedad civil, la sociedad política, el Estado de derecho (*rule of law*), el aparato del Estado y la sociedad económica.

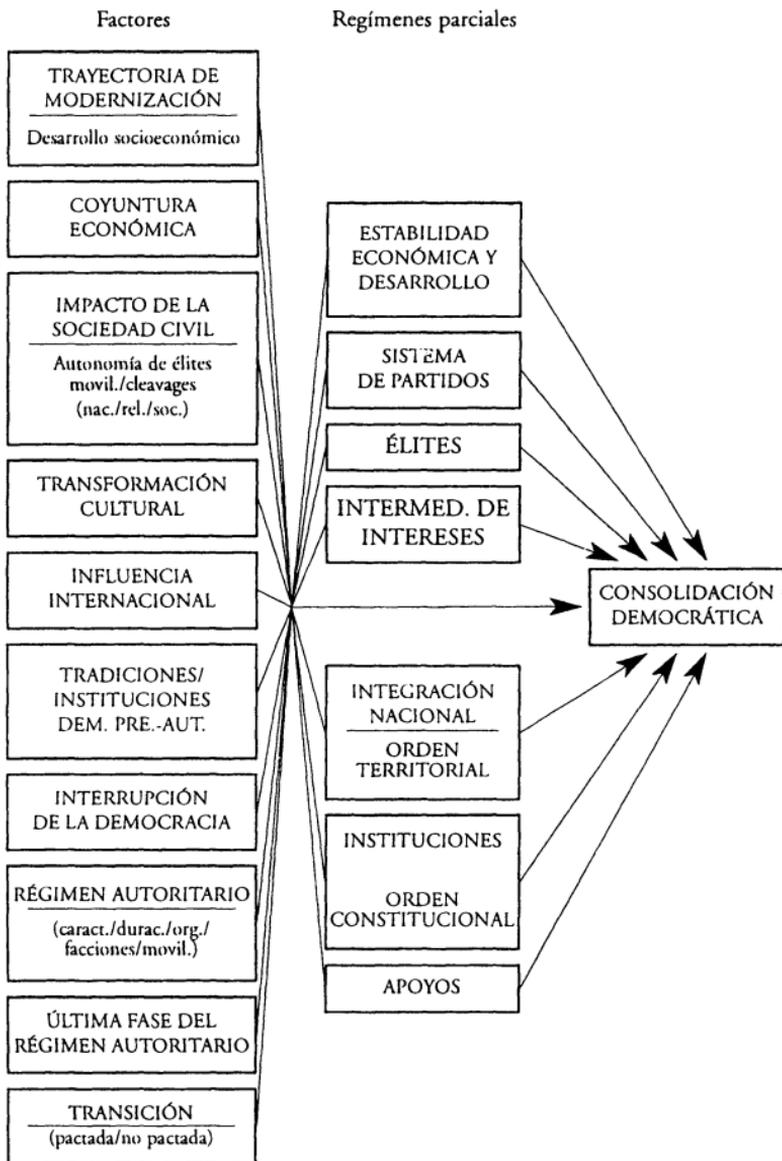
3. Las cuatro dimensiones de Wolfgang Merkel (1999): la consolidación constitucional, la consolidación representativa, la consolidación del comportamiento, y la consolidación de la cultura cívica y de la sociedad civil.

4. Los siete regímenes parciales de mi modelo en el gráfico 1: estabilidad económica y desarrollo, el sistema de partidos, la interacción de élites, los mecanismos de la intermediación de intereses, las constelaciones de la integración nacional y del orden territorial, el orden constitucional y las instituciones, y los mecanismos de legitimación, *contingent consent or diffuse support* (Merkel y Puhle, 1999).

Es importante constatar que la consolidación de la democracia no es simplemente la adición o integración de las consolidaciones de los regímenes parciales. En 1982 en España

³ Para más detalle, véase Gunther, Diamandouros y Puhle, 1995, 5-32; Linz y Stepan, 1996.

GRÁFICO 1: Factores principales y regímenes parciales de la consolidación democrática



una consolidación y re consolidación del sistema de partidos fue el último paso hacia la consolidación de la democracia. Y sabemos que existen mecanismos de interdependencia entre los distintos regímenes parciales: si anda mal la economía por mucho tiempo o si no están cuidados algunos intereses vitales de los ciudadanos, sea en puestos de trabajo o sea en autonomía cultural, se produce el ominoso “desencanto” y se disminuyen los apoyos (*supports*) para la democracia.

También son importantes los contextos y los resultados diferentes. Bastarán como ejemplo cuatro puntos:

1. Hay que señalar que existe una diferencia categorial entre las transiciones y consolidaciones de los países occidentales, por un lado, y los países excomunistas, por el otro, porque en los últimos tenemos que contar con una simultaneidad de las dos transformaciones, la políticoinstitucional y la socioeconómica, desde los primeros comienzos de la crisis del antiguo régimen. Es verdad que la “doble transformación” es un fenómeno general y lo encontramos también en Occidente, porque siempre hay necesidad de reformas socioeconómicas. Pero aquí los actores y las élites normalmente pueden elegir y buscar sus prioridades adecuadas en cuanto a la velocidad y a la secuencia de los pasos y decisiones (incluso postergar todo cambio económico y social hasta después del fin de la transición, como sucedió en España). Esta posibilidad no existe en los países excomunistas, donde la búsqueda del *sequencing* adecuado y oportuno siempre ha sido crucial.

2. Tiene un cierto significado el que los países en vía de democratización hayan optado por un sistema parlamentario o por un sistema presidencialista. Normalmente, los sistemas

parlamentarios han facilitado un poco más el proceso de la consolidación de la democracia, aunque no en las dimensiones que ha sugerido Juan Linz (Linz y Valenzuela, 1994).

3. El balance comparado ha mostrado que se han consolidado todas las nuevas democracias de Europa del Sur y aquellas de Europa del Este socioeconómicamente avanzadas y con más tradiciones pluralistas y de Estado de derecho, mientras que en el resto del mundo encontramos mucha menos consolidación; en el ámbito latinoamericano, según nuestros criterios, sólo a Uruguay (y hasta cierto punto a Chile).

4. No debemos olvidar que también dentro de la misma región, o dentro de la misma categoría del desarrollo o de las tradiciones, los padrones y las trayectorias de la democratización han sido muy distintos y que ninguna consolidación ha sido igual a otra. Esto tanto en el carácter del régimen autoritario (militar o mixto) o comunista, en su última fase, y a su declive (agotamiento, liberalización, "apertura", *softliners*, *defeat in war*) como al modo y a las prioridades de la transición (revolucionaria o reformista, guiada y controlada, pactada o no pactada), a las relaciones entre élites negociadoras y masas movilizadas y al resultado concreto del proceso de la consolidación (o no consolidación).

Conceptos de democracia moderna

¿Cómo sabemos en qué momento o secuencia de momentos se ha consolidado una democracia? (Aparte de que a veces lo podemos saber *ex post*, cuando ha habido estabilidad democrática por algún tiempo.) Esto depende, en gran parte, de nuestra definición de la democracia y de sus criterios.

Hay muchas formas diferentes de democracia, y es cierto que puede variar lo que llamamos "calidad" de la democracia, que hay casos con más o menos democracia, particularmente cuando estamos pensando en las distintas dimensiones del criterio de la igualdad o de la justicia social. Sabemos que las democracias son procesos concretos que nunca están terminados.

Sin embargo, existe un mínimo democrático que es un mínimo institucional cuyos elementos no pueden ser sustituidos, en su esencia, por mecanismos informales. Entre estos elementos me parecería razonable contar particularmente los siguientes:

1. El derecho de ciudadanía con alto grado de inclusión,
2. Elecciones libres, honestas (*free and fair*), efectivas y competitivas.
3. La libertad de asociación y de información.
4. El gobierno exclusivo por representantes electos, responsables y controlables.
5. El reconocimiento de los derechos humanos y cívicos.
6. Las garantías del estado de derecho en el interés (y como protección) de los ciudadanos.

Democracia electoral vs. democracia liberal

Lo primero que nos llama la atención es que la mayoría de las definiciones que encontramos en la literatura pertinente no corresponden a los elementos de éste mínimo. En general, las definiciones son más minimalistas, desde Joseph Schumpeter hasta Robert Dahl, Guillermo O'Donnell,

Philippe Schmitter y otros. Lo son porque toman como *focus* exclusivamente los mecanismos de la participación, es decir, la democracia electoral, y tienden a olvidar la segunda línea de tradición de la democracia moderna occidental que ha sido un tanto marginada en el curso de los años y bajo la hegemonía del concepto Dahliano de *polyarchy* (poliarquía): la línea de la democracia liberal en la tradición anglosajona, de los *checks and balances* y del *rule of law*, de las libertades civiles y políticas del ciudadano frente al Estado y de sus garantías.

Cuando reunimos estas dos líneas de la tradición democrática moderna, la electoral y la liberal, llegamos al concepto de la democracia liberal, o del Estado de derecho democrático. A eso me refiero cuando hablo, en forma abreviada, de democracia. Esto no sólo significa exigir un poco más que algunos otros, sino que me parece que es importante e indispensable, porque a largo plazo la democracia electoral no puede sobrevivir sin las garantías de la democracia liberal, y porque el Estado de derecho es un prerrequisito funcional de la eficacia de la representación y de la eficacia de las decisiones e instituciones. No hay alternativas verdaderamente democráticas al Estado de derecho democrático.

Por supuesto, podemos concebir y reconocer en formas diferentes y variadas este carácter de la democracia y esta intención terminológica. Voy a mencionar solamente tres ejemplos, uno que es minimalista, otro que es muy exigente, y un tercero que me parece adecuado. Una versión minimalista es la clasificación de las “democracias electorales” (con elecciones libres y honestas) por Larry Diamond (1999) en tres clases: democracias liberales, semiliberales e iliberales, según los *ratings* de Freedom House en una esca-

la de las libertades civiles de 1 a 7 (3=semiliberal, 4 a 7=iliberal). Esto queda todavía bastante esquemático, pero nos permite algunas primeras distinciones:

TABLA 2:
Democracias liberales, semiliberales e iliberales
(porcentajes del total de democracias electorales, 2001)

<i>Distribución continental</i>	<i>Democracias liberales</i>		<i>Democracias semiliberales</i>		<i>Democracias iliberales</i>	
	%	Número de casos	%	Número de casos	%	Número de casos
<i>Total</i>	58.3	70	20.8	25	20.8	25
<i>Europa</i> <i>(sin países postcomunistas)</i>	95.9	23	4.1	1	-	-
<i>Europa postcomunista</i> <i>(incluidos Estados CEI)</i>	50.0	9	16.7	3	33.3	6
<i>África</i>	28.6	6	23.8	5	47.6	10
<i>Asia</i>	23.1	3	38.5	5	38.5	5
<i>Oceanía</i>	66.7	8	25.0	3	8.3	1
<i>América Latina</i>	63.3	19	26.7	8	10.0	3
<i>América del Norte</i>	100	2	-	-	-	-

Fuentes: Freedom House, según la clasificación de Larry Diamond.

El número de las democracias liberales en América Latina aquí parece demasiado alto y no lo sería según nuestros criterios; en el esquema de Diamond faltan el Estado de derecho y el control de poderes (*horizontal accountability*) como criterios de la democracia.

Como se muestra en la tabla 1, el número de las democracias electorales se ha duplicado durante el último decenio (de 58 a 117). Ahora se nota que al mismo tiempo ha disminuido el porcentaje de las democracias liberales; creció el porcentaje acumulado de las democracias semiliberales e iliberales de un 38% en 1991 a un 41.6% en 2001 (48.3%, si no contamos los Estados pequeños con menos de un millón de habitantes). Según los mismos datos de Freedom House, en la segunda mitad de esta década (1995-2001), en la mayoría de las democracias no liberales (semiliberales e iliberales), la situación de la democracia no ha mejorado; en un 31% de los casos se pudo notar un estancamiento, en un 22% un empeoramiento, y solo en un 47% un mejoramiento de la calidad de la democracia.

Una versión más exigente de democracia la encontramos en la concepción (todavía no empleada universalmente) de Leonardo Morlino de democracias de calidad (*quality democracies*, una noción que ha usado primero Philippe Schmitter). Morlino toma como criterios el *rule of law*, *accountability*, *responsiveness*, *freedom* y *equality*, y clasifica los resultados como democracias ineficientes, irresponsables, ilegítimas, libres reducidas, desiguales e imperfectas (Morlino, 2002).

Creo que existe un concepto más elaborado que es el de nuestro proyecto actual de investigación. Trabajamos con el concepto que llamamos *embedded democracy* (democracia dentro de sus contextos). Lo importante son los once criterios de la democracia liberal que se pueden ver en la tabla 3, de los cuales los primeros siete —en cuanto al régimen electoral, a las libertades políticas y al poder efectivo de gobernar— corresponden aproximadamente a los de Dahl y Schmitter; siguen cuatro más en las áreas del control de poderes (*horizontal accountability*) y del Estado de derecho (*rule of law*, Rechtsstaat).

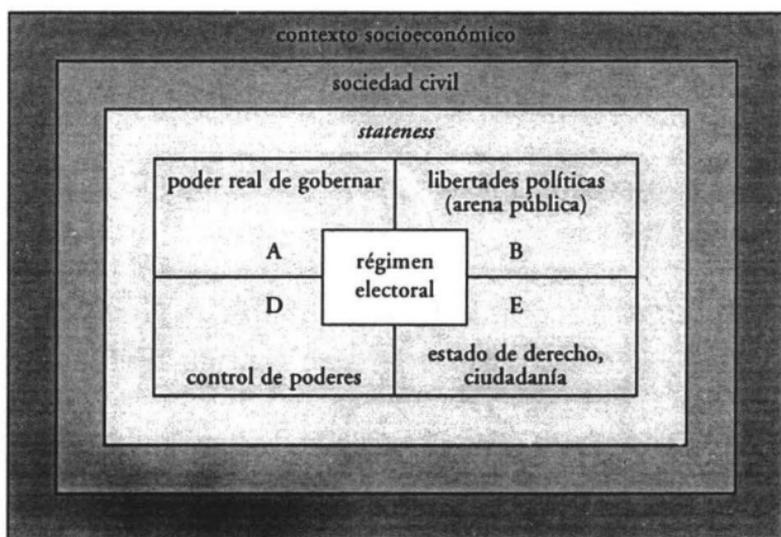
TABLA 3:
 Criterios de *embedded democracy* y sus defectos

0. <i>Stateness</i>	
A. Régimen electoral	
1. Representantes políticos electos	
2. Sufragio inclusivo	<i>democracia exclusiva</i>
3. Derecho a ser elegido	
/ <i>full contestation</i>	
4. Elecciones libres y honestas	
B. Libertades políticas/Arena pública	
5. Libertad de opinión, de prensa	<i>democracia iliberal (1)</i>
y de información	
6. Derecho de libre asociación	
C. Poder real de gobernar	
7. Gobierno por representantes electos	<i>democracia tutelada</i>
/ <i>no dominios reservados</i>	
----- <i>(la línea Dahliana de polyarchy)</i> -----	
D. Control de poderes (<i>horizontal accountability</i>)	
8. <i>Checks and balances</i>	<i>democracia delegativa</i>
E. Estado de derecho/ciudadanía	
9. Derechos humanos y civiles	<i>democracia iliberal (2)</i>
10. <i>Rule of law</i> y <i>judicial review</i>	
/ <i>cortes de justicia independientes</i>	
/ <i>igual acceso a/e igualdad frente a las cortes</i>	
11. Derechos y protección de minorías	

Habrá que añadir el factor del *stateness* (0), como prerrequisito fundamental: es importante que haya Estado (y no

anarquía), y que este Estado sea relativamente independiente y autónomo. Para ser más sistemáticos tendríamos que añadir dos elementos más: la sociedad civil y el contexto socioeconómico en general. De manera que se presenta el concepto de *embedded democracy* como lo vemos en el gráfico 2:

GRÁFICO 2:
Embedded Democracy



© Hans-Jürgen Puhle

Aparte del *stateness* otros prerequisites mínimos indispensables de la democracia, en el sentido de Lipset (1959, 1994). Entre ellos podemos contar tres condiciones (o "ausencias"):

1. Que no existan relaciones laborales con elementos de conscripción forzosa o de otros elementos de dependencia extraeconómica de los actores.

2. Que no existan aspiraciones políticas y dominio exclusivo de fundamentalismos religiosos o culturales.

3. Que no existan regímenes económicos sin base, por lo menos en principio, en los mecanismos de la economía de mercado.

En contraste con estos factores categóricamente excluyentes existen otros que sólo constituyen una baja probabilidad de que haya democracia: sabemos por las obras de Vanhanen (1990, 1996) y otros, que es poco probable (aunque haya algunas pocas excepciones) que la democracia funcione en sociedades con indicadores de desarrollo (como el PIB *per capita* o la tasa de alfabetización) por debajo de una línea definida. Muy similar es el impacto de la sociedad civil como arena y como conjunto de factores y de actores: una sociedad civil fuerte, autónoma y democrática (por lo menos poco antidemocrática) no es un prerequisite absoluto de la democracia en el sentido de las cuatro formas que he mencionado. Pero es cierto que ayuda mucho si la hay. Favorecen a la democracia la presencia de elementos democráticos o por lo menos pluralistas en la sociedad civil de un país, que la sociedad civil sea una sociedad civil toquevilliana, y no una sociedad civil autoritaria y negra. Lo mismo corresponde a los llamados “valores” democráticos, que pueden ayudar, pero que no pueden considerarse como prerequisites indispensables, como lo han demostrado, por ejemplo, Muller y Seligson (1994) en el debate con Inglehart y otros. Si lo fuesen, una transición de un autoritarismo represivo y largo o de un totalitarismo a la democracia debería ser casi imposible, lo que en la realidad, afortunadamente, no ha sido el caso. No puedo entrar en más

detalles porque quiero presentar por lo menos algunas de las características básicas de nuestro concepto de democracia defectuosa.

El concepto de democracia defectuosa

Con el concepto de democracia defectuosa se trata de evitar las docenas de diferentes “democracias con adjetivo” (Collier y Levitsky, 1997) que se han establecido en la literatura. Se refiere a los regímenes en transformación que no han llegado a la consolidación de una democracia liberal que corresponda a los criterios de la *embedded democracy*, pero que, al mismo tiempo, ya no son regímenes autocráticos por el hecho de que, básicamente, funciona como principio el régimen electoral (elecciones libres y honestas), es decir, que lleguen al gobierno los que fueron votados por los ciudadanos y no se falsifican los resultados electorales en forma significativa y sustancial. En contraste, son otros criterios y otros regímenes parciales de la democracia los que están violados o disminuidos de manera que se constituyen “defectos” concretos en áreas distintas, rompiendo la lógica funcional del sistema de la democracia liberal y la complementariedad y el balance entre los factores y regímenes del *embeddedness* designados para asegurar y proteger libertad, equidad y control.

Por eso, la democracia defectuosa no solamente es una democracia disminuida y de baja intensidad (de *low intensity citizenship*), sino también es una democracia inconsistente. Y el problema es que las inconsistencias no necesariamente producen la dinámica y el antagonismo necesarios para inducir al sistema a moverse de nuevo en búsqueda de

algo como el “equilibrio perdido”, sea en una recaída en el autoritarismo, o sea hacia una democracia más liberal. Al contrario, es posible que los defectos se enraícen y que la democracia se concretice como democracia defectuosa. Por eso, la democracia defectuosa es más que una fase en el camino, sea hacia la consolidación de la democracia liberal, sea hacia atrás al autoritarismo. Esta “zona gris” de las democracias puede ser una zona relativamente estable.

Nuestros puntos de partida aquí son las características de la *embedded democracy*. Los defectos pueden ocurrir en uno u otro o en varios de los criterios de los cinco regímenes parciales de la democracia liberal (véase gráfico 2). Según su carácter constituyen cuatro subtipos de democracias defectuosas (véase tabla 3).

Tipos diferentes de democracia defectuosa

Como vemos en la tabla 3, los subtipos más importantes de democracia defectuosa son: la democracia exclusiva (limitada, oligárquica, masculina o restringida) cuando algunos criterios del régimen electoral —pero no su sustancia— han sido violados; la democracia iliberal (y también exclusiva) cuando ocurren infracciones de las libertades políticas; la democracia tutelada (guardada, protegida) si hay dominio reservado de fuerzas no democráticas como los militares; la democracia delegativa, en caso de una violación del control de poderes, y un segundo tipo de democracia iliberal (o “democradura”) cuando hay infracciones en el ámbito de los derechos humanos y civiles, del *rule of law* y de la protección de minorías. Con más diferenciación se podrían

crear más subtipos, por ejemplo, distinguiendo entre las dos variedades de la democracia iliberal, pero nos ha parecido útil combinar factores y concentrarnos en los cuatro tipos más importantes:

1. La democracia exclusiva: su criterio central es la universalidad del derecho al voto. La exclusión puede realizarse por varios criterios: los más frecuentes son los criterios étnicos, religiosos, o de género. Los mejores ejemplos han sido Suiza hasta 1971, el sur de los Estados Unidos hasta 1964, Irlanda del Norte hasta 1972, Letonia y Tailandia a partir de 1992.

2. La democracia tutelada: en este tipo de democracia defectuosa existen dominios reservados de fuerzas no democráticas que constituyen poderes y actores de veto, como los militares o diversos grupos oligárquicos tradicionales. Este tipo de democracia, además del caso clásico de la Turquía de Atatürk, ha sido frecuente en América Latina (incluso en el Chile de la actualidad, aunque de forma reducida) y en Asia del Sureste, pero poco frecuente en otras partes del mundo.

3. La democracia delegativa: en este tipo —que no es completamente idéntico a la noción similar de Guillermo O'Donnell (1994)— no funcionan los *checks and balances*. En la mayoría de los casos el Ejecutivo domina al Poder Legislativo y/o gobierna por decretos, como lo hicieron, en su época, los presidentes Menem y Yeltsin. Además faltan la independencia y el poder real de las cortes de justicia. Los casos clásicos son Argentina, Rusia y Corea del Sur.

4. La democracia iliberal: en la democracia iliberal no funcionan los mecanismos del Estado de derecho. Este es el tipo más frecuente en todas partes del mundo. Las violacio-

nes de los criterios de la democracia liberal pueden tener lugar en dos ámbitos distintos: primero, en el ámbito de las libertades políticas (en la arena pública), como la libertad de opinión, de información y de asociación, que forman parte de los derechos de participación política y que, por eso, constituyen (y frecuentemente van juntos con otros) defectos de exclusión; y segundo, en el ámbito de las garantías de las libertades de los ciudadanos frente al Estado, representadas por los derechos civiles y humanos, el acceso libre y eficiente a las instituciones del Estado de derecho y el principio del *judicial review*.

En la tabla 4 hemos tratado de diferenciar los subtipos de democracia defectuosa y de clasificar a los países de América Latina, Europa del Este y Asia del Este y del Sur en dos períodos distintos, primero en el correspondiente al primer año después de las elecciones fundacionales, y el segundo, al que llega hasta el final del año 2000. Es notorio que los defectos principales y característicos pueden variar con el tiempo. Además, podemos darnos cuenta de que en la mayoría de los casos hay una acumulación de violaciones de varios criterios de la democracia liberal, de manera que tenemos que identificar, en cada caso, cuál consideramos como defecto “prevalente” (que son los que figuran en la tabla 4; los casos mezclados, y por eso poco claros, han sido marcados en mayúsculas).

Es evidente que, de esta muestra casi completa de los países en transición y transformación, los que han llegado a la democracia liberal consolidada han sido las excepciones, por lo menos fuera de Europa Central y de Europa del Sur (la ola de los años setenta no aparece en la tabla). En América Latina sólo figura Uruguay y tal vez Argentina en la primera fa-

TABLA 4: Autocracia, democracias liberales y defectuosas en América Latina, Europa del Este, Asia del Este y del Sur

	<i>Autocracia</i>	<i>Democracias defectuosas</i>				<i>Democracia liberal</i>
		<i>Democracia exclusiva</i>	<i>Democracia iliberal</i>	<i>Democracia delegativa</i>	<i>Democracia tutelada</i>	
América Latina	Perú (2) ^a	BRASIL (1,2) GUATEMALA (1,2)	BRASIL (2) Bolivia (1,2) GUATEMALA (1,2) El Salvador (2) Honduras (2) México (1,2) Nicaragua (2) Panamá (2)	Argentina (2) Perú (1)	BRASIL (1) Chile (1,2) Ecuador (1,2) El Salvador (1) Honduras (1) Nicaragua (1) Panamá (1) Paraguay (1,2)	Argentina (1) Uruguay (1,2)
Europa del Este	Bielorrusia (2) Yugoslavia (1)	Estonia (1) Letonia (1,2)	Albania (1,2) Bielorrusia (1) Croacia (2) Macedonia (1,2) Moldova (1,2) Rumania (1) Rusia (2) Eslovaquia (1) Ucrania (1,2)	Croacia (1) Rusia (1)		Estonia (2) Lituania (1,2) Rumania (2) Eslovaquia (2) Eslovenia (1,2) Rep. Checa (1,2) Hungria (1,2)
Asia del Este y del Sur	Pakistán (2)	TAILANDIA (2)	INDONESIA (1,2) TAILANDIA (2) Filipinas (2) Bangladesh (1,2) Nepal (1,2)	Corea del Sur (2)	INDONESIA (1,2) TAILANDIA (1) Corea del Sur (1) Filipinas (1) Pakistán (1)	Taiwan (1,2)

(1) Primer año después de las elecciones fundacionales; (2) Fin del año 2000; ^a Perú 1997-2000 clasificada como autócrata, después otra vez como democracia defectuosa (elecciones fundacionales en la primavera del 2001) con perfil poco claro. ÉNFASIS: Democracias defectuosas con perfil mixto.

se inmediatamente después de las elecciones fundacionales. También son excepciones los países que, por violaciones graves al régimen electoral, han recaído en autocracias rotundas. En América Latina solamente figura el Perú de la segunda fase bajo Fujimori. En la mayoría de los casos el resultado de la transformación ha sido una democracia defectuosa, particularmente del tipo iliberal y tutelado. La abundancia que vemos en la tabla en estas dos columnas indica claramente que la mayoría de las violaciones de los criterios de la democracia ocurre en los ámbitos de las libertades políticas, de ciudadanía, del Estado de derecho y del poder real de gobernar (los regímenes B, E y C en el gráfico 2), y menos en el ámbito electoral (A, véase el tipo de la democracia exclusiva) o en el del control de poderes y *horizontal accountability* (D, véase el tipo de la democracia delegativa).

Causas, contextos y escenarios

¿Cómo podemos explicar el auge y la relativa persistencia de las democracias defectuosas?

Es evidente que aquí intervienen los mismos factores y constelaciones que hemos discutido antes como factores favorables o desfavorables en el contexto de la consolidación de la democracia liberal. En el gráfico 1 (en la columna de la izquierda) hemos tratado de indicar los conjuntos de factores más importantes, que son los siguientes:

1. La trayectoria o el camino de la modernización, el nivel del desarrollo socioeconómico, y la coyuntura actual y sus impactos políticos.

2. La fuerza y la autonomía de la sociedad civil, las élites, los clivajes, el “capital social” acumulado, el grado de confianza interpersonal.

3. Los factores y cambios culturales.

4. El contexto internacional y regional.

5. Las instituciones y tradiciones del sistema político: democracias previas, legados autoritarios, la última fase del régimen autoritario, el modo de la transición (pactada o no), continuidades y rupturas.

Entre los regímenes parciales (en la columna del centro) figuran, además:

1. Las élites y los actores políticos y sociales, partidos políticos y grupos de interés, su grado de institucionalización y los respectivos sistemas de interacción e intermediación.

2. Las constelaciones de *stateness*, de integración nacional, de conflictos y soluciones, los mecanismos del gobierno territorial, etcétera.

Cada uno de los conjuntos de estos factores en su estado concreto puede ser o más favorable a la consolidación de la democracia liberal o más favorable al establecimiento de una democracia defectuosa.

Creo, sin embargo, que tenemos suficiente evidencia para decir que lo más importante en este contexto de las democracias defectuosas corresponde a las instituciones y a la letra y la realidad del orden constitucional y jurídico, porque la mayoría de los defectos (y entre ellos especialmente los elementos que hemos llamado “iliberales”) resultan de la debilidad o la no implementación de las normas y reglas del

Estado de derecho y de las garantías liberales de ciudadanía, cuya validez y vigencia dependen de su carácter formal e institucional y del respeto por los mecanismos formales e institucionales que existen dentro de la sociedad. En la medida en que las instituciones no existen, no funcionan, o no se respetan, y en la medida en que los procesos e instituciones formales son sustituidos por mecanismos e interacciones informales o populistas, tanto más se desvirtúan y se vacían las garantías democráticas, se contiene y limita la vigencia de las reglas y se acumulan defectos de la democracia.

En nuestro proyecto no solamente hemos tratado de identificar las causas de los defectos de las democracias, sino que también hemos estudiado los cambios en el tiempo en la composición y la relativa prevalencia de los defectos, es decir, los posibles cambios en el perfil distinto de una democracia defectuosa concreta. Hemos analizado en detalle —dentro de sus respectivos contextos regionales— a nueve países en tres continentes; en Europa del Este (Albania, Rusia, Eslovaquia), en Asia del Este y Sureste (Tailandia, Filipinas, Corea del Sur), y en América Latina (Perú, Argentina, México). Aquí no puedo más que esbozar, en líneas bastante simplificadas, algunas de las tendencias y escenarios principales que hemos encontrado:

1. Después de la caída del régimen autocrático en Albania se podía constatar un movimiento desde una democracia delegativa e iliberal hacia autoritarismo y a algo de anarquía y crisis del *stateness* (1996-97) y después a la democracia iliberal (1998). En Rusia se ha estabilizado una democracia primero delegativa y después iliberal. Eslovaquia, en contraste, ha logrado reducir los defectos iliberales

(que todavía existían en la época de Meciar) y consolidar la democracia liberal.

2. En los casos asiáticos encontramos un movimiento general desde la democracia tutelada hacia la democracia iliberal, en Tailandia, combinado con fuertes rasgos excluyentes. Además, en Corea del Sur se están reduciendo los defectos iliberales.

3. Perú ha vivido todo un ciclo de movimientos, primero desde la democracia iliberal, cada vez más delegativa, hacia el autoritarismo (después del autogolpe de Fujimori en 1992), y segundo, a partir de 1995, del autoritarismo hacia una nueva democracia iliberal, cuyos defectos se han ido reduciendo un poco durante los últimos años. Argentina ha recaído, después de un corto período de una democracia casi liberal, pero todavía no consolidada, en la época de Alfonsín, en defectos iliberales y cada vez más de delegación (bajo Menem) que se han estabilizado y enraizado y han sido fortalecidos por la crisis actual del Estado argentino. Lo característico del proceso transformador mexicano fue la longevidad del régimen autoritario (por los graves defectos en el régimen electoral) hasta 1994, cuando el sistema entró en el ámbito de la democracia iliberal en el cual se ha quedado desde entonces, con ciertas tendencias aceleradas, otras detenidas y otras lentas (variadas por sectores) hacia una mayor democracia liberal en los últimos años. Los avances más significativos fueron las elecciones de 1994, el fortalecimiento y la institucionalización del IFE y de otras agencias autónomas con la función de vigilar los procesos políticos y administrativos, la realidad del gobierno dividido (*divided government*) a partir de 1997, y la victoria del candidato del PAN en las elecciones presidenciales de 2000. Con todos los problemas económicos y sociales que hay en

México, con las tradiciones endémicas del “no cumplir”, de corrupción y violencia, con los graves defectos de la integración nacional y con un Estado de derecho todavía contenido y poco eficiente —todos ellos factores que constituyen una democracia defectuosa— también se podían notar algunos pasos importantes hacia un progreso de la democracia liberal, particularmente en el ámbito institucional y constitucional y en un mayor reconocimiento (por lo menos en términos generales) de los derechos de los ciudadanos.

Si nos preguntamos, para terminar, cuál podría ser el futuro de una democracia defectuosa actual, siempre hay tres escenarios distintos posibles:

1. La regresión hacia un régimen autoritario o peor, como pasó en los casos de Perú bajo Fujimori, y de Bielorrusia.

2. La estabilidad y continuación de los defectos por mucho tiempo, como lo hemos visto en Croacia, Rusia, Filipinas o Argentina. El caso de una democracia defectuosa relativamente estable por un período largo es el más frecuente. Parece que a veces no hay opción alternativa: un país, en constelaciones concretas, puede ser condenado a la democracia defectuosa por mucho tiempo (me refiero, por ejemplo, a Rusia o a Indonesia, y no tanto a Argentina).

3. El escenario progresivo de un desarrollo hacia más democracia liberal, como ocurrió en Taiwan y Eslovaquia en su tiempo, o como ocurre en la actualidad en Corea del Sur, Rumania, Chile, y tal vez, más lentamente y, como siempre, “por sectores”, en Brasil y en México.

Queda la pregunta de qué se podría aprender (si esto es posible) de nuestros resultados en términos normativos y

prácticos en cuanto a lo que deberían hacer los políticos y los grupos de la sociedad en una situación dada de democracia defectuosa. La regla general parece ser muy clara: es importante que los actores políticos tomen decisiones que a mediano y largo plazo conduzcan, de forma efectiva, a más democracia liberal, a más *rule of law*, a un Estado de derecho fiable y a un control de poderes efectivo, en contraste a los que establezcan, continúen o empeoren los defectos existentes. Las decisiones políticas tienen que ser *conducive to democracy*. Entre otras cosas, esto significa que se construyan y mejoren las instituciones adecuadas a la democracia liberal, y que se cree, aumente y establezca la confianza en ellas, no solamente por garantías de participación y de equidad, sino también por las reformas sociales necesarias para asegurar los prerequisites mínimos e indispensables de la democracia. En este sentido hago un *plea for embedded institution building*.

Bibliografía

- Braig, Marianne, "Zwischen Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit. Zivile Frauenorganisationen und Demokratisierung des Staates in Lateinamerika", en Marcus Gräser *et al.* (eds.), *Staat, Nation, Demokratie, Festschrift für Hans-Jürgen Puhle*, Gotinga, Vandenhoeck & Ruprecht, 2001, pp. 226-243.
- Bresser Pereira, Luis Carlos, José María Maravall y Adam Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.
- Collier, David, y Steven Levitsky, "Democracy with Adjec-

- tives: Conceptual Innovation in Comparative Research”, en *World Politics* 49, 1997, pp. 430-451.
- Croissant, Aurel, *Von der Transition zur defekten Demokratie. Demokratische Entwicklung in den Philippinen, Südkorea und Thailand*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2002.
- Croissant, Aurel, y Peter Thiery, “Von defekten und anderen Demokratien”, en *WeltTrends* 8, 2000, pp. 9-32.
- Dahl, Robert A., *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.
- , *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.
- Diamond, Larry (ed.), *Consolidating the Third-Wave Democracies: Trends and Challenges*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1997.
- Diamond, Larry, *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.
- Diamond, Larry, y Marc F. Plattner (eds.), *The Global Divergence of Democracies*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2001.
- Diamandouros, P. Nikiforos, y Richard Gunther (eds.), *Parties, Politics, and Democracy in the New Southern Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2001.
- Elster, Jon *et al.*, *Institutional Design in Post-communist Societies: Building the Ship at Sea*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- Foley, Michael W., y Bob Edwards, “The Paradox of Civil Society”, en *Journal of Democracy* 7, núm. 3, 1996, pp. 38-52.
- Gibson, Heather D. (ed.), *Economic Transformation, Democratization and the Integration into the European Union. Southern Europe in Comparative Perspective*, Basingstoke, Palgrave, 2001.

- Gunther, Richard, P. Nikiforos Diamandouros y Hans-Jürgen Puhle (eds.), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995.
- , “O’Donnell’s ‘Illusions’: A Rejoinder”, en *Journal of Democracy* 7, núm. 4, 1996, pp. 151-159.
- Huntington, Samuel P., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.
- , *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Nueva York, Simon & Schuster, 1996.
- Inglehart, Ronald, *The Silent Revolution*, Princeton, Princeton University Press, 1977.
- Karl, Terry Lynn, y Philippe C. Schmitter, “Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe”, en *International Social Science Journal*, núm. 128, 1991, pp. 269-284.
- Linz, Juan J., y Alfred Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, 4 vols., Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978, part. vol. 1, Juan J. Linz, “Crisis, Breakdown, & Reequilibration”.
- , *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.
- Linz, Juan J., y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, 2 vols., Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.
- Lipset, Seymour Martin, “Some Social Requisites of Democracy”, en *American Political Science Review* 53, 1959, pp. 69-105.

- , “The Social Requisites of Democracy Revisited”, en *American Sociological Review* 59, 1994, pp. 1-22.
- Maravall, José María, *Regimes, Politics, and Markets. Democratization and Economic Change in Southern and Eastern Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1997.
- Merkel, Wolfgang, *Systemtransformation*, Opladen, Leske + Budrich, 1999
- Merkel, Wolfgang *et al.* (eds.), *Systemwechsel*, vols. 1-5, Opladen, Leske + Budrich, 1996-2000.
- Merkel, Wolfgang, y Hans-Jürgen Puhle, *Von der Diktatur zur Demokratie. Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1999.
- Merkel, Wolfgang, Hans-Jürgen Puhle *et al.*, *Defekte Demokratien*, 2 vols., Leverkusen, Leske + Budrich, 2003 (en prensa).
- Moore, Barrington Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston, Beacon Press, 1966.
- Morlino, Leonardo, “Good” Democracy or “Good” Democracies? *A Theoretical Analysis and Beyond* (manuscrito), Florencia y Stanford, 2002.
- Muller, Edward N., y Mitchell A. Seligson, “Civic Culture and Democracy. The Question of Causal Relationships”, en *American Political Science Review* 88, 1994, pp. 635-652.
- O'Donnell, Guillermo, “Delegative Democracy”, en *Journal of Democracy* 5, núm. 1, 1994, pp. 55-69.
- , “Illusions About Consolidation”, en *Journal of Democracy* 7, núm. 2, 1996, pp. 34-51.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions From Authoritarian Rule*, 4 vols, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.

- Offe, Claus, *Varieties of Transformation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen (ed.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001.
- Pérez Díaz, Victor, *La primacía de la sociedad civil*, Madrid, Alianza, 1993.
- Przeworski, Adam, *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- Puhle, Hans-Jürgen, *Staaten, Nationen und Regionen in Europa*, Viena, Picus-Verlag, 1995.
- , “Demokratisierungsprobleme in Europa und Amerika”, en Brunkhorst, Hauke y Peter Niesen (eds.), *Das Recht der Republik. Festschrift für Ingeborg Maus*, Frankfurt, Suhrkamp-Verlag, 1998, pp. 317-345.
- , “Mobilizers and Late Modernizers: Socialist Parties in the New Southern Europe”, en Diamandouros, P. Niki-foros y Richard Gunther (eds.), *Parties, Politics, and Democracy in the New Southern Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2001, pp. 268-328.
- , “Zwischen Protest und Politikstil: Populismus, Neo-Populismus und Demokratie”, en Werz, Nikolaus (ed.), *Populismus. Populisten in Übersee und Europa*. Leverkusen, Leske + Budrich, 2003 (en prensa).
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens y John Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, Chicago University Press, 1992.
- Thiery, Peter, “Demokratie und defekte Demokratien. Zur Präzisierung des Demokratiekonzepts in der Transformationsforschung”, en Petra Bendel *et al.* (eds.), *Demokratie und Staatlichkeit*, Opladen, Leske + Budrich 2003.

- Vanhanen, Tatu, *The Process of Democratization. A Comparative Study of 147 States, 1980-1988*, Nueva York, Taylor & Francis, 1990.
- , *Prospects of Democracy: A Study of 172 Countries*, Londres, Routledge, 1996.
- Weidenfeld, Werner (ed.), *Shaping Change – Strategies of Transformation. Results of the International Survey, Carl Bertelsmann Prize 2001*, Gütersloh, Bertelsmann Foundation Publishers, 2001.

EL PROCESO
DE DEMOCRATIZACIÓN EN MÉXICO
1968-2002

Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz

Teorías sobre la democracia y la democratización

Siguiendo a Dankwart Rustow podemos distinguir tres grandes explicaciones sobre el “proceso de democratización”.¹ En primer lugar tenemos a pensadores como Seymour Martin Lipset y Philips Curtright que han relacionado la democracia con ciertas condiciones socioeconómicas. En su clásico estudio “el hombre político”, Lipset encontró que los países con los niveles de desarrollo más altos eran democracias estables.

En segundo lugar, se encuentran los teóricos que desde Walter Bagehot han relacionado la democracia con una serie de valores, actitudes y creencias. El libro de Gabriel Almond y Sidney Verba, *La cultura cívica*, desarrolla dicha idea. Más recientemente Ronald Inglehart en *Culture Shift in Advanced Industrial Society* ha retomado el tema de la importancia de la cultura política para explicar el cambio en las sociedades industrializadas.

Por último, se encontrarían los teóricos como Carl J. Friedrich, E. E. Schattschneider, Bernard Crick, Ralph Dahren-

¹ Dankwart A. Rustow, “Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model”, en *Comparative Politics*, abril 1970, pp. 337-363.

dorf y el mismo Dankwart Rustow para quienes la democracia surge como una manera de “resolver” el conflicto.

Comparto con Rustow las principales críticas tanto a la “escuela de la modernización”, como a la escuela “culturalista” que, como afirma Rustow, no resisten la prueba de la historia. Por un lado, en términos de desarrollo económico y democracia, tenemos casos de países con alto nivel de desarrollo y regímenes profundamente autoritarios (ejemplo: la Alemania nazi, o los países productores de petróleo como Arabia Saudita o Kuwait) y a la vez países con niveles de renta *per capita* muy baja como India o Suecia a principios del siglo xx, y con sistemas de gobierno democráticos. Por otro lado, en términos de la escuela de cultura política, como afirma Rustow, el surgimiento de las democracias implica una situación de redistribución del poder en la cual, por lo general, los gobernantes no tienen valores democráticos, sino que se ven forzados a aceptar la democracia. Así, comparto con Rustow la idea de que la democratización es un proceso político inmerso en diversos conflictos.

¿Qué entendemos por democracia?

Una definición minimalista de la democracia es la de Adam Przeworski, para quien “la democracia es un sistema en donde los partidos pierden elecciones”.² Siguiendo dicha definición, México habría finalmente terminado su larga

² Adam Przeworski, *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 10.

transición a la democracia con la elección del 2 de julio de 2000, cuando, por primera vez, el PRI perdió la elección para la presidencia de la República. Sin embargo, yo prefiero una definición más amplia de la democracia considerando cuatro dimensiones: 1) la amplitud de la comunidad política; 2) la igualdad entre los miembros de dicha comunidad en relación con los gobernantes; 3) la fuerza de los procesos de consulta colectiva entre los miembros de la comunidad con el fin de elegir a los gobernantes (es decir, las elecciones) y 4) la protección de los ciudadanos de la acción arbitraria de los agentes gubernamentales. En ese sentido las elecciones libres y competitivas son una condición necesaria pero no suficiente para definir un régimen como democrático. México es particularmente débil en el punto cuatro y en el ámbito local las elecciones aún no tienen las mismas instituciones que en el ámbito nacional.

Ahora bien, Dankwart Rustow distinguió cuatro etapas en el proceso de democratización. En primer lugar, estaría la construcción del Estado nacional, éste es, de acuerdo con Rustow, el único prerrequisito para tener una democracia. Como podemos observar en el siguiente gráfico, en el caso de México es claro el difícil proceso de construcción del Estado mexicano. Por lo menos todo el siglo XIX puede considerarse como parte de dicho proceso y no es sino hasta el Porfiriato que podemos hablar de un verdadero Estado-nación en México.

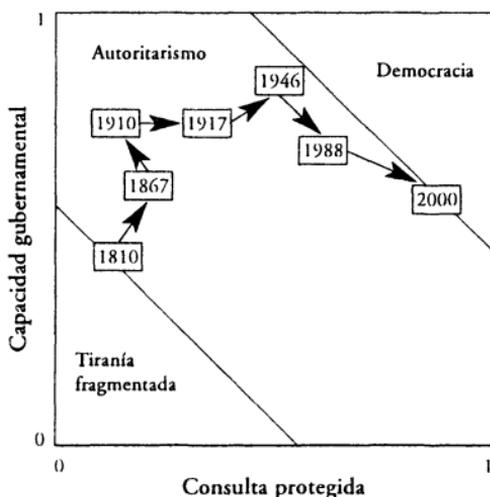
Una vez que se ha construido un Estado, Rustow distingue una segunda etapa a la que llama preparatoria, en la cual tienen lugar una serie de luchas políticas. Por lo general, nos dice Rustow, los protagonistas de esta lucha representan fuerzas bien atrincheradas (típicamente clases socia-

les, y los temas de la lucha tienen un significado profundo para estos actores). Muchas veces tales conflictos son el resultado del surgimiento de nuevas élites que encabezan luchas sociales.

México ha vivido en el siglo xx por lo menos dos momentos de esa naturaleza: la Revolución de 1910 y el período que va de 1968 al año 2000. Como podemos observar en la gráfica 1, el proceso de democratización no ha sido lineal, sino lleno de avances y retrocesos. Las constituciones de 1857 y 1917 fueron, sin duda, momentos de avance, pero fueron seguidos por el establecimiento de sistemas autoritarios como la dictadura de Porfirio Díaz y el régimen postrevolucionario de 1929 al 2000. De 1968 a 1988 nos encontramos con la más reciente etapa preparatoria hasta llegar a las elecciones del año 2000. Después de un largo proceso de conflictos y reformas electorales —1973, 1977, 1989, 1990, 1994, 1996— con las elecciones del 2000 se llega claramente a la tercera etapa del proceso.

La tercera etapa se denomina la etapa de la decisión; es el momento en el que los líderes políticos aceptan la existencia de la diversidad e institucionalizan el proceso democrático como la forma de resolver el conflicto. En el caso de Suecia a ese momento se le conoció como el “Gran compromiso”, que fue cuando se adoptó el sufragio universal y la representación proporcional. Como afirma Rustow, es posible que en vez de una sola decisión sean un conjunto de decisiones. En el caso de Gran Bretaña el principio de un gobierno limitado se estableció desde 1688, pero la participación general vía el sufragio universal implicó una serie de luchas y reformas electorales a lo largo de todo el siglo xix y principios del xx.

GRÁFICA 1
Proceso de democratización en México



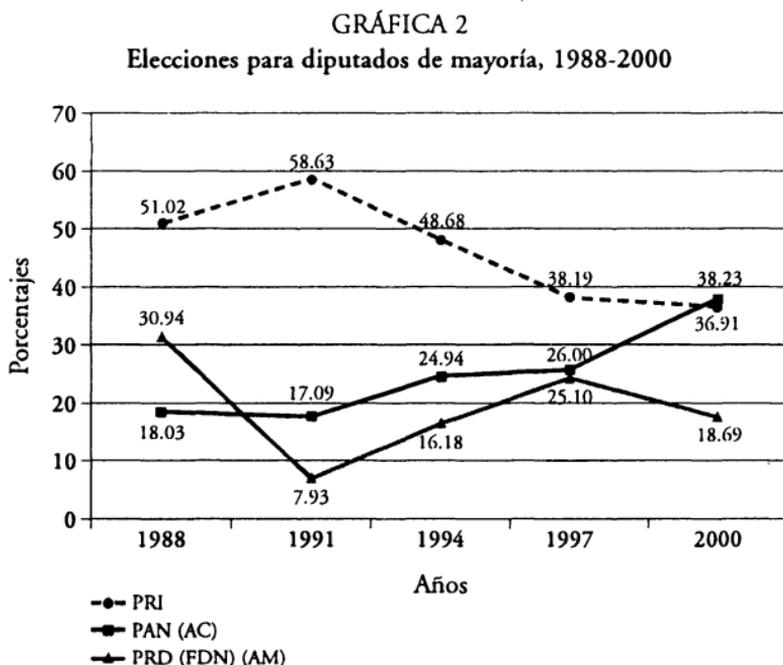
Fuente: Esta gráfica fue elaborada por el autor con base en el modelo desarrollado por Charles Tilly en "Democracy", *Encyclopedia of European Social History* (en prensa).

Al igual que en el caso europeo, la democratización en México no ha sido el resultado del análisis frío de las alternativas políticas, sino que ha involucrado una serie de conflictos y luchas, desde revoluciones, guerrillas, protestas, manifestaciones, huelgas, movilizaciones electorales, etcétera, y pocas veces en esos conflictos se enfrentaron bloques de antidemócratas contra demócratas, la gente cambió de bandos, y las instituciones se construyeron como mecanismos de compromiso. Las sucesivas reformas electorales pueden ser analizadas como esos momentos de compromiso entre las principales fuerzas políticas del país.

En mi opinión es posible argumentar que la etapa de la decisión en México se dio entre 1988 y la elección presidencial de 2000.

Los cambios en las tendencias electorales 1988-2000

En la siguiente gráfica podemos ver las tendencias electorales de los últimos 12 años; en ella comparamos los resultados de las elecciones federales para diputados de mayoría relativa.



Fuente: La gráfica fue construida con base en cifras de las elecciones para diputados de mayoría relativa del IFE, <http://www.ife.org.mx>.

Como es evidente en la gráfica, el PRI logró una importante recuperación en las elecciones de 1991, al obtener más del 58% de los votos; a partir de 1994 la competencia electoral aumenta sustancialmente. El PRI pierde más del 10% de su votación en 1994 en relación con 1991 y vuelve a perder otro 10% en 1997. Esta tendencia continuó y la elección del 2 de julio de 2000 fue la primera vez en la historia electoral del país en que el PRI pasó a ser la segunda fuerza política, con el 36.91% de los votos, frente al 38.23% que obtuvo la Alianza por el Cambio. Pero ¿qué factores influyeron en dicho resultado?

Aquí analizaremos dos factores que considero centrales para explicar el cambio: la reforma electoral de 1996 y el consecuente cambio en la distribución de los recursos entre los principales partidos políticos.

Las elecciones de 1994 y la reforma electoral de 1996

Los antecedentes electorales más importantes del 2 de julio fueron las elecciones federales de 1994 y 1997. La elección presidencial de 1994 tuvo lugar en medio de la crisis política desatada por la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, que estalló el 1º de enero de 1994, y el asesinato del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio, en marzo del mismo año.

En la contienda de 1994, de los nueve partidos que tenían registro —PRI, PAN, PRD, PT, PVEM, PFCRN, PPS, PDM y PARM— sólo cinco lograron mantenerlo (PRI, PAN, PRD, PT y PVEM) y únicamente tres —PRI, PAN y PRD— ganaron representantes en el Senado.

El candidato presidencial triunfador, Ernesto Zedillo, del PRI, obtuvo 50.13% de los votos válidos, seguido del candidato del PAN, Diego Fernández de Cevallos, con el 26.69% y en tercer lugar Cuauhtémoc Cárdenas del PRD, quien obtuvo 17.07%. Como argumentan Eric Magar y Juan Molinar: "Si las elecciones del 21 de agosto de 1994 pueden considerarse limpias en su aspecto de procedimiento, no podemos hablar de equidad en la competencia. El ganador contó con recursos que fueron varias veces superiores al de los otros ocho partidos juntos... En la campaña presidencial, el PRI declaró haber gastado más de 128 millones de pesos, mientras que el PAN gastó casi 32 millones y el PRD 11 millones".³ Es decir, la diferencia era de 4 a uno en el caso del PRI con el PAN y de 12 a uno en el caso del PRI con el PRD.

Como consecuencia de esta situación de inequidad en el proceso electoral y ante las demandas de los partidos políticos de oposición y diversos actores sociales, tanto internos como internacionales, se iniciaron los trabajos para una nueva reforma electoral. Las negociaciones entre los partidos representados en el Congreso y el Ejecutivo representado por la Secretaría de Gobernación comenzaron en 1995 en lo que se llamó la mesa de Barcelona. A pesar de que las reformas constitucionales necesarias para la reforma electoral fueron aprobadas por todos los partidos políticos con representación en el Congreso, finalmente la nueva ley electoral fue aprobada solo por los diputados del PRI, debido a que no se llegó a un acuerdo sobre tres temas centrales: los lími-

³ Eric Magar y Juan Molinar Horcaditas, "Medios de comunicación y democracia", en Jorge Alcocer V., *Elecciones, diálogo y reforma. México 1994*, México, D. F., Nuevo Horizonte, 1995, p. 135.

tes del gasto en las campañas, la distribución de los recursos públicos para los partidos políticos y la formación de coaliciones. A pesar de estas diferencias importantes que siguen vigentes en la discusión sobre una nueva reforma electoral, como afirman José Woldenberg *et al.*, los resultados de la reforma de 1996 fueron los siguientes:

- “1) La autonomía total de los órganos electorales.
- 2) La protección de los derechos políticos de los ciudadanos alcanza un estatuto y unos instrumentos muy superiores a los del pasado.
- 3) Se instala el control de constitucionalidad de los actos en materia electoral.
- 4) La separación de los temas y la sustancial mejora en los medios del contencioso electoral.
- 5) Se incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.
- 6) Las condiciones de la competencia mejoran, no sólo porque los recursos materiales y en materia de medios entre los partidos se equiparan, sino porque la autoridad cuenta con mejores instrumentos para fiscalizar, revisar y modular los gastos en las campañas de los partidos.
- 7) Muchos de los acuerdos progresivos en relación con los materiales electorales que hicieron más confiables las elecciones de 1994 fueron incorporados a la legislación, tales como el talón con folio de las boletas electorales y la exhibición de las listas nominales.
- 8) Se ajustan las fórmulas de representación en el Congreso, restando los márgenes de sobre y subrepresentación de los partidos en la Cámara de Diputados.
- 9) Se inyecta un mayor pluralismo a la Cámara Alta me-

diante la elección de 32 senadores en una lista nacional de representación proporcional.

10) Se abre a la competencia electoral la ciudad de México, mediante la elección directa del jefe de gobierno en la capital del país.”⁴

Los recursos

Como sostuve antes, los resultados electorales de 1997 reflejaban, por un lado, un nuevo marco institucional y nuevas capacidades de los partidos políticos de oposición. Estos recibieron un impulso decisivo gracias a los nuevos fondos públicos. Mientras que en 1994 los fondos públicos representaban únicamente el 2.6% de lo que los partidos podían gastar, para 1997 significaron el 81%.

En el siguiente cuadro podemos apreciar la evolución de los recursos públicos disponibles para los partidos. Como podemos observar, hay una creciente igualdad en términos de los recursos públicos gracias a la nueva fórmula para distribuir dichos recursos. El 30% se reparte de manera igualitaria entre los partidos con registro, en tanto que el 70% restante se distribuye de acuerdo con el porcentaje de votación obtenida por cada partido político representado en el Congreso.

En 1994 el PRI recibió 25.2 millones de dólares mientras que el PAN recibió 7.5 millones y el PRD sólo 4.2, es decir, el PRI obtuvo 3.4 veces más que el PAN y casi seis veces más que el PRD. Más aún, el PRI obtuvo más de dos veces el dinero ob-

⁴ José Woldenberg *et al.*, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 9-10.

tenido por los dos principales partidos de oposición juntos. En 1997 la situación fue distinta: el PRI obtuvo 42% de todo el gasto público, frente al 25% del PAN y el 18.5% del PRD. Para el 2000 las condiciones de competencia en términos de recursos mejoraron sustancialmente: el PRI obtuvo el 30.3% de los recursos, frente al 22.4% del PAN y el 21.8% del PRD. Hoy sabemos que tanto el PRI como el PAN contaron con más recursos, pero al menos en términos de los recursos públicos la competencia es mucho más equitativa.

CUADRO 1

Financiamiento público total para los partidos políticos, 1994-2000
(millones de dólares)

Partido	1994	1997	2000
PRI	25.2	136.4	95.8
	53%	42.4%	30.3%
PAN	7.5	80.9	70.7
	15%	25.1%	22.4%
PRD	4.2	59.7	68.7
	9%	18.5%	21.8%
PT	1.4	29	22.1
	3%	9%	7%
PVEM	1.4	5.49	24.6
	3%	1.7%	7.8%
Otros	8.0	10.6	33.8
	17%	3.3%	10.7%
Total	47.7	322.15	315.7
	100%	100%	100%

Fuente: Instituto Federal Electoral

Las elecciones de 1997

Gracias a la reforma electoral de 1996, las elecciones de 1997 tuvieron lugar dentro de un marco jurídico y político sustancialmente más libre y equitativo. Aunado a esto, los primeros dos años de la administración de Zedillo estuvieron marcados por una profunda crisis económica, con una caída del PIB por habitante real de 7.8% en 1995,⁵ y un nuevo programa de ajuste. El crecimiento en 1996 fue de 3.7%, pero no logró recuperar el poder adquisitivo de los salarios, ni los niveles de vida previos a 1994.

La participación electoral

Uno de los elementos centrales de la democracia es la participación electoral; al observar el siguiente gráfico podemos distinguir dos patrones. Por un lado, en las elecciones presidenciales (al igual que en otros países con elecciones intermedias), la participación aumenta en comparación con las elecciones intermedias. Así ocurrió en 1994 y el año 2000 en comparación con 1991 y 1997. La excepción a dicho patrón ocurrió durante el período de Salinas cuando en las elecciones de 1991 la participación electoral aumentó del 50% en 1988 al 65%. Varios autores han explicado este fenómeno como resultado de la movilización electoral realizada por el gobierno de Salinas (vía diversos programas como el Pronasol). Sin embargo, las elecciones previas a 1997 se dieron en un

⁵ Véase CEPAL, *Estudios económicos de América Latina y el Caribe 1999-2000*, Santiago de Chile, 2000, p. 36.

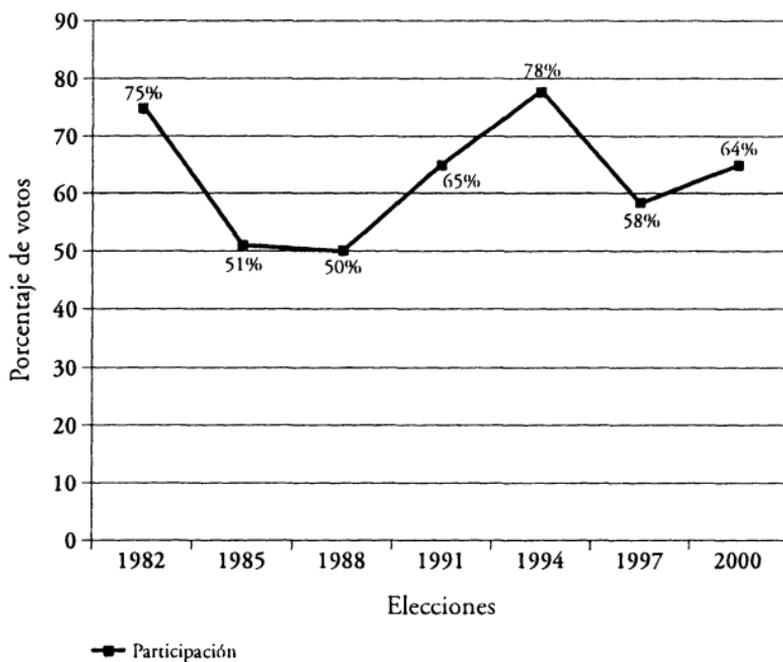
contexto autoritario en donde uno de los actores contaba con recursos mucho mayores que el resto de los contendientes, lo que ayuda a explicar la mayor movilización.

Durante el período de hegemonía del PRI, la abstención fue una de las preocupaciones centrales del gobierno, básicamente porque reflejaba una pérdida de legitimidad del sistema político. En un nuevo contexto político caracterizado por mayor competencia y mayor libertad de los ciudadanos para ejercer su voto, es importante hacer un análisis aunque sea somero de los patrones de la abstención en México. Antes el PRI encontró en las poblaciones rurales y pobres grupos relativamente fáciles de movilizar, lo que significaba que en México, a diferencia del resto de los países con elecciones, en los estados más pobres se votaba más. Esto ya no pasa hoy en día; los estados con los mayores índices de abstencionismo en el 2000 fueron Chiapas y Guerrero. Al analizar la relación entre participación electoral e ingreso *per capita* en los estados encontramos una correlación positiva, es decir que en el 2000, a mayor nivel de ingreso mayor participación.

En uno de los pocos estudios que se han hecho sobre abstencionismo, Fernanda Somuano y Jorge Buendía encontraron que son las personas con mayores recursos y preparación política los que tendieron a votar más en el año 2000.⁶ Otro de los hallazgos interesantes en dicha investigación, y en otra realizada por Wayne Cornelius, es que las estrategias de movilización tradicional, como otorgar regalos, tuvo un efecto negativo en la votación por el PRI en el año 2000.

⁶ Fernanda Somuano y Jorge Buendía, "Turnout in a New Democracy", artículo presentado en *The American Political Science Association*, Boston, Mass, 28 de agosto-1 septiembre de 2002, p. 8.

GRÁFICA 3
Participación electoral en México, 1982-2000



Si bien en términos relativos la participación ha disminuido, otro de los elementos centrales de un sistema democrático, la competencia, ha aumentado decididamente y tuvo como resultado un nuevo escenario político. En las elecciones de 1997 el PRI obtuvo 11,311,963 votos (38%), el PAN 7,696,197 (25.85%) y el PRD 7,436,466 votos, es decir, 24.98%. Guadalupe Pacheco sostiene que es necesario considerar cuatro factores centrales para explicar el descenso electoral del PRI en 1997: “en primer lugar, las reformas institucionales que aseguraban que los votos efectivamente se

contaran y fueran confiables los procesos federales, en segundo, el ingreso de nuevos grupos de electores y en tercero, la existencia de severas fracturas en el interior del PRI, aunadas a su tensa relación con la facción gobernante que controlaba el Poder Ejecutivo; en cuarto, la capacidad de los dos principales partidos de oposición para aparecer, *al menos temporalmente*, como una alternativa al PRI”.⁷ Sin embargo, las elecciones del 2000 demostrarían que la nueva capacidad para presentarse como alternativa, en particular en el caso de Acción Nacional, no fue temporal y que la oposición no sólo estabilizó el número de sus electores, sino que logró movilizar a muchos más.

El realineamiento y la elección del 2 de julio de 2000

La elección de 1997 apuntaba hacia un debilitamiento creciente del sistema de partido predominante. Por el número de partidos importantes, México parecía avanzar hacia un sistema de pluralismo moderado, sin embargo, la dirección bipolar de la competencia partidista en 1997, con el PAN a la derecha y el PRD a la izquierda del PRI, que ocupaba el centro político, también era posible que el sistema se encaminara hacia un sistema de pluralismo polarizado o de creciente fragmentación. Como veremos, dicho escenario no se materializó y lo que ocurrió fue un realineamiento a favor de la Alianza por el Cambio.

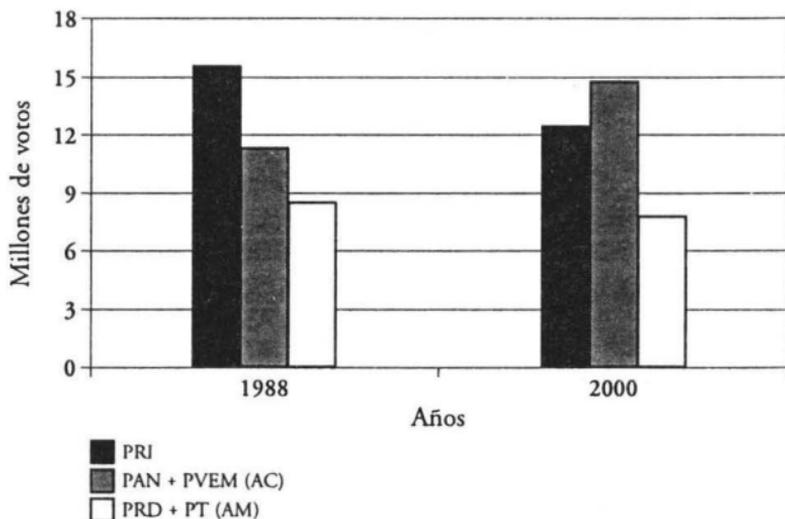
⁷ Guadalupe Pacheco, “De la hegemonía a la regionalización electoral: el sistema de partidos en México, 1979-1997”, en *Estudios sociológicos*, vol. XVIII, núm. 53, mayo-agosto, 2000 (el subrayado es mío).

En la elección de diputados de mayoría relativa del 2 de julio de 2000 la Alianza por el Cambio triunfó en 12 estados (Aguascalientes, Baja California, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo y Sonora), más el Distrito Federal. El PRI retuvo el triunfo en 17 estados (Campeche, Coahuila, Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas) y el PRD sólo ganó en Baja California Sur y Michoacán.

Al analizar la elección presidencial, el proceso de realineamiento es aún más claro. La Alianza por el Cambio triunfó en la capital de la República y en 19 estados (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán). Por su parte, el PRI ganó en 11 estados (Campeche, Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas) y la Alianza por México sólo triunfó en Michoacán.

Si comparamos la elección presidencial de 1994 con la de 2000, nuestra hipótesis sobre el realineamiento se consolida. En números absolutos el PRI perdió 3,601,933 votos, mientras que el PAN y el PVEM, que formarían en el 2000 la Alianza por el Cambio, aumentaron su votación conjunta en 6,515,182 votos. El PRD y el PT, que estructuraron la parte central de la Alianza por México en el 2000, perdieron 565,476 votos. La gráfica y el cuadro siguientes ilustran con claridad el proceso de realineamiento.

GRÁFICA 4
Comparación de las elecciones presidenciales 1994 y 2000



CUADRO 2

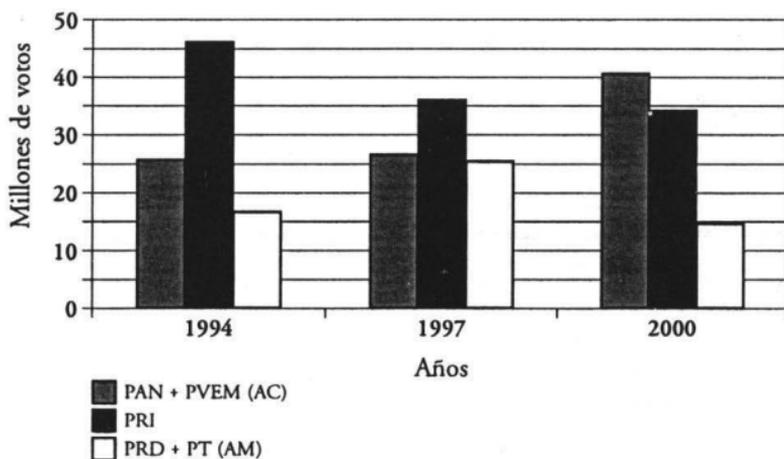
	1994	2000	Diferencia
PAN+PVEM (AC)	9,474,154	15,989,636	6,515,182
PRI	17,181,651	13,579,718	-3,601,933
PRD+PT (AM)	6,822,255	6,259,048	-565,476

Fuente: Elaboración del autor con datos del IFE, <http://www.ife.org.mx>.

Las pérdidas de votos del PRI, del PRD y del PT por sí mismas no nos explican en su totalidad el aumento de los votos del PAN y del PVEM, lo que significa que la Alianza por el Cambio movilizó a una parte importante de los 2,041,402 de nuevos votantes. (En 1994 votaron 35,560,216 personas, lo que representaba el 77% del padrón electoral, y en las elecciones del 2000 votaron 37,601,618, el 63% del padrón. Véase cuadro 2).

Ahora bien, la elección de 1997 fue un antecedente importante al realineamiento del año 2000. En términos porcentuales, el PRI pasó de tener el 48.69% de los votos al 38%. Mientras que el PAN y el PVEM pasaron del 26.85% al 29.56%. Pero en esa elección, como vimos antes, el partido que más creció en términos porcentuales fue el PRD, que avanzó del 16.59% al 24.98%; unidos el PRD y el PT obtuvieron el 27.5% de los votos.

GRÁFICA 5
Elecciones 1994-2000



Fuente: Los porcentajes fueron calculados con base en los datos del IFE, <http://www.ife.org.mx>.

Si comparamos lo que ocurrió en el estado de Morelos y el Distrito Federal ganados por el PRD en la elección de 1997, con lo que pasó en la elección de 2000, es claro que un buen número de electores del PRD decidieron votar de

manera estratégica en favor de Vicente Fox. En 1997, en Morelos, el PRD ganó la elección federal con el 39.07% de los votos frente al 15.44% del PAN y el 35.52% del PRI; en cambio, en la elección del 2000, Vicente Fox, de la Alianza por el Cambio, obtuvo el 44.31% de los votos, frente al 19.56% de Cuauhtémoc Cárdenas, de la Alianza por México, y el 29.56% de Francisco Labastida, del PRI. En el Distrito Federal también hay evidencia de un votante estratégico; en 1997, tanto para la elección de diputados de mayoría relativa como de jefe de gobierno, el PRD triunfó con el 44.35% y 48.1% de los votos respectivamente. Pero en el 2000, mientras la Alianza por el Cambio ganó la elección presidencial y la elección de diputados de mayoría con el 43.65% y el 37.16%, el PRD mantuvo la jefatura de gobierno del D.F. al obtener 1,694,186 votos, es decir, el 38.54%. Otro estado en donde existe evidencia de un voto estratégico es Baja California Sur, donde en la elección para presidente de la República el 36.2% votó por Vicente Fox, pero en la elección para diputados de mayoría relativa la Alianza por México ganó con el 38.78% de los votos frente al 30.94% que obtuvieron los candidatos del PRI y el 25.75% de la Alianza por el Cambio.

Ya en 1997, en la elección para diputados de mayoría relativa, el PAN había triunfado en 6 estados (Baja California, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León y Querétaro), en todos ellos ganó en el 2000 la Alianza por el Cambio, y en todos menos en Nuevo León aumentó su porcentaje de votación. Los estados que el PAN no ganó en 1997, pero que votaron por la Alianza por el Cambio, además de Morelos, el Distrito Federal y Baja California Sur que ya analizamos, fueron Aguascalientes, Chihuahua, Estado de México,

Quintana Roo, San Luis Potosí, y Sonora. Es posible argumentar que en todos ellos hubo un traspaso de votos del PRD hacia la Alianza por el Cambio.

Al analizar los cambios en términos de bloques ideológicos, la primera lectura sería que mientras en 1997 hubo un realineamiento hacia la izquierda, en la elección del 2000 el realineamiento fue hacia la derecha.

Sin embargo, siguiendo el estudio de Domínguez y McCaan sobre el votante mexicano,⁸ más que un cambio ideológico lo que parece haber ocurrido es que mientras en 1997 los electores percibieron que la oposición de izquierda era una mejor opción frente al partido gobernante, en el 2000, la percepción fue la opuesta, es decir, que el bloque de la derecha de la Alianza por el Cambio tenía mayores posibilidades de éxito.

De acuerdo con una encuesta postelectoral de 1997, en una escala de 0 a 4 en donde 0 es la izquierda y 4 la derecha, el 15.1% se consideraba de izquierda, el 6.7% de centro izquierda, el 29.3% de centro, el 12.4% de centro derecha y el 36.4% de derecha. El votante medio mexicano se encontraba en la posición 2.5, es decir, el centro.

Para el año 2000, la posición del votante medio se mantuvo en el 2.5, pero sólo el 13.4% de los votantes se consideraban de izquierda, el 6.3% de centro izquierda, el centro había pasado a representar el 30.1%, el centro derecha creció para llegar al 18.3% y la derecha había disminuido al representar el 31.9%.

⁸ Jorge I. Domínguez y James McCaan, "Shaping Mexico's Political Arena: The Construction of Partisan Cleavages in the 1988 and 1991 National Elections", en *American Political Science Review*, 89, 7, marzo de 1995, pp. 35-48.

Los estrategias electorales de Vicente Fox fundaron su campaña en la idea del cambio, pero entendido como un cambio de régimen, no sólo de partido. La publicidad de la Alianza por el Cambio no planteó la elección como una competencia entre programas distintos, sino como una elección entre el antiguo y el nuevo régimen. Los llamados de Vicente Fox al voto útil fueron creciendo a medida que se acercaba el final de la elección. Esa estrategia fue a todas luces exitosa. Fox insistió muchas veces en la necesidad de ampliar el espectro de su electorado argumentando que “los votos del PAN” no serían suficientes para vencer al PRI. Por el contrario, Cuauhtémoc Cárdenas, que encabezaba la Alianza por México, insistió en la necesidad de distinguir entre los programas de los tres grandes partidos, pero ese mensaje simplemente mantendría fieles a los electores de izquierda.

El PRI, por su parte, intentó presentarse ante los electores como un partido reformado, que esta vez sí buscaría “servir” a la gente. Sin embargo, la forma en que se llevó a cabo la elección primaria en el PRI, en donde uno de los candidatos contó con el apoyo innegable del Ejecutivo federal, aunado al hecho de que las cifras de la elección primaria fueron infladas,⁹ otorgó poca credibilidad al proyecto del “nuevo PRI”. Además, debido a que Francisco Labastida era uno de los colaboradores más cercanos de Zedillo, su capacidad para presentarse como una opción nueva fue muy limitada. Por si esto fuera poco, el equipo de campaña de Labastida no logró consolidarse y al final, en un esfuerzo de unidad tardío, se llamó a viejos líderes priistas para que apoyaran a

⁹ Véase Sam Dillon, “The Mexican Pollsters challenge size of turnout in the primary”, en *The New York Times*, 17 de noviembre de 1999.

Labastida, contradiciendo así el argumento central de la campaña de una renovación dentro del PRI.

Conclusiones: del sistema de partido predominante al pluralismo moderado

De la elección presidencial de 1994 a la del 2 de julio del 2000, México transitó en el ámbito nacional de un sistema de partido predominante (en 1994 el PRI no sólo triunfó en la elección presidencial con el 50.13% de los votos válidos, sino que además controlaba el 90% de las gubernaturas, el 74% de los puestos en el Senado y el 60% de los cargos en la cámara de Diputados), hacia un sistema de pluralismo moderado y gobierno dividido. Los siguientes cuadros ilustran el cambio en términos de los cargos de elección popular.

CUADRO 3
Cargos de elección popular 1994

Cargo	PRI	PAN	PRD	Otros	Total
Gobernadores	29	3	0	0	32
	91%	9%	0%	0%	100%
Senadores	95	25	8	0	128
	74%	20%	6%	0%	100%
Diputados	300	119	71	10	500
	60%	24%	14%	2%	100%

CUADRO 4
Cargos de elección popular 1997

Cargo	PRI	PAN	PRD	Otros	Total
Gobernadores	25	6	1	0	32
	78%	19%	3%	0%	100%
Senadores	77	33	13	5	128
	60%	26%	10%	4%	100%
Diputados	239	121	125	15	500
	48%	24%	25%	3%	100%

CUADRO 5
Cargos de elección popular 2000

Cargo	PRI	PAN	PRD	Otros	Total
Gobernadores	19	7	4	2*	32
	59%	22%	13%	6%	100%
Senadores	60	46	16	6	128
	47%	36%	13%	5%	100%
Diputados	211	207	50	32	500
	42.2%	41.4%	10%	6.4%	100%

Fuente: Los cuadros 3-5 fueron elaborados por el autor con datos del Instituto Federal Electoral.

*Antonio Echevarri Domínguez, gobernador de Nayarit, fue apoyado por una coalición entre el PRD y el PAN, y Pablo Salazar Mendiguchía, gobernador de Chiapas, recibió el apoyo de una coalición formada por PAN, PRD, PT y PVEM.

El PAN ha dejado de ser el partido de la oposición y hoy es el responsable del gobierno federal; del éxito de su administración dependerá su capacidad de consolidarse como nuevo partido gobernante. Sin embargo, en este momento el PAN sólo controla 7 gobiernos estatales frente a 19 del PRI. Además, en el Congreso, la fracción parlamentaria del PAN es una minoría con 46 Senadores (36%) y 207 Diputados (41%). Por lo cual Fox ha tenido que ir formando coaliciones *ad hoc* que aprueben la legislación para poder gobernar

Para el PRD el reto es enorme. Sus bases de apoyo se concentran en los estados que gobierna, e incluso ahí perdió terreno frente a las otras fuerzas políticas. En términos nacionales, mientras que en 1997 el PRD tenía el 25% de los diputados, hoy tiene sólo el 10%. Esto se debe en parte a que la coalición que formó fragmentó su representación nacional.

Ahora bien, si en el ámbito nacional podemos argumentar que el realineamiento crítico del 2000 fortaleció un sistema de pluralismo moderado con tres partidos importantes, en el ámbito estatal el sistema se presenta como un sistema con tendencias tanto bipartidistas como tripartidistas regionales. Sin embargo, los actores del bipartidismo estatal cambian, mientras que en 16 estados —Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Yucatán— la competencia es entre el PRI y el PAN; en 1 estado —Guerrero— la competencia se centra entre el PRI y el PRD. Finalmente, en 14 estados —Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Hidalgo, Michoacán, Morelos, el Estado de México, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco,

Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas y en el Distrito Federal— hubo una competencia tripartidista.¹⁰

La consolidación de un sistema de partidos de pluralismo moderado en México dependerá de elementos centrales, como la evolución de los partidos políticos importantes. Así, el PAN tendrá que demostrar que es un partido capaz de gobernar en el ámbito nacional aún bajo el complicado escenario de un gobierno dividido. En el caso del PRD tendrá que adecuar su programa político a una nueva realidad en donde su lucha no puede estar centrada en “la eliminación del régimen de partido de Estado”,¹¹ puesto que el PRI ha dejado de ser el partido en el gobierno; la transformación del PRD en un partido socialdemócrata moderno es una posibilidad, pero para ello se requiere de un enorme trabajo de construcción institucional y fortalecimiento de su presencia territorial. El resultado del 2 de julio obliga al PRI a aprender a ser un partido de oposición; las corrientes en su interior son múltiples, tiene un enorme capital político al controlar más del 50% de los gobiernos estatales, además, tiene los grupos parlamentarios más grandes tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, lo que lo convierte en un partido indispensable para la

¹⁰ He considerado que aquellos estados en donde la votación conjunta de los dos principales partidos (en la elección de diputados federales por el principio de mayoría) representa el 80% o más de los votos tienen tendencias al bipartidismo, mientras que aquéllos en donde la votación de los dos principales partidos no llega a dicho porcentaje tienen tendencias al tripartidismo.

¹¹ Comité Ejecutivo Nacional del PRD, *Declaración de principios y programa de la Revolución Democrática*, México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, 1993.

gobernabilidad. Sin embargo, más que poder le hace falta un proyecto y un liderazgo que logre darle coherencia y un nuevo rumbo. Su reto es mayor porque sus élites tecnocráticas han quedado desacreditadas y lo que es más grave, derrotadas políticamente el 2 de julio, mientras que sus políticos tradicionales no presentan más proyecto que intentar reconstruir un sistema que reproduce en el ámbito local, la política derrotada a escala nacional.

Por otra parte, y esto complica aún más nuestro escenario político: lo que ocurra fuera del ámbito partidista, en particular con los grupos antisistémicos como el EZLN y el EPR, puede producir una mayor fragmentación de la izquierda. Sin embargo, las elecciones en Chiapas en donde la alianza entre el PRD y el PAN dio como resultado el triunfo del candidato opositor Pablo Salazar Mendiguchía, así como el acuerdo entre las fracciones del PRI y del PRD para que la comandancia zapatista hiciera uso de la tribuna legislativa, y el reinicio de los contactos entre el gobierno federal y el EZLN parecían abrir el camino a una solución del conflicto. Pero dicha solución fue bloqueada por lo que sigue siendo un tema pendiente en la construcción de nuestro sistema democrático.

Hoy vivimos la cuarta etapa del proceso de democratización que Rustow llamó el proceso de habituarse a la democracia. Lo cual significa un cambio tanto en los líderes como en los ciudadanos. Tanto los políticos como el electorado se deben habituar a las nuevas reglas. Ningún país nació democrático, todos hemos tenido que aprender a ser democráticos. Mientras que en 1996 el 53% prefería la democracia a cualquier otra forma de gobierno, hoy esa opinión la compartimos el 63%. Pero sólo el 18% dice estar satisfecho o

muy satisfecho con nuestra democracia¹² y aquí simplemente plantearía dos grandes retos para la democracia mexicana.

Uno es la pobreza que hoy alcanza a más del 50% de los mexicanos y el otro es la inseguridad. Como vimos al analizar la relación entre Estado y democracia, para que exista una democracia es indispensable que se fortalezca un Estado capaz de mantener la paz y la seguridad de sus ciudadanos para cuyo fin fue creado. En síntesis, en México, como en los otros países, la acción y las estrategias de los partidos y los movimientos sociales seguirán determinando el camino de nuestra democracia.

Bibliografía

- CEPAL, *Estudios económicos de América Latina y el Caribe 1999-2000*, Santiago de Chile, 2000.
- Comité Ejecutivo Nacional del PRD, *Declaración de principios y programa de la Revolución Democrática*, México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, 1993.
- Dillon, Sam, "The Mexican Pollsters challenge size of turnout in the primary", en *The New York Times*, 17 de noviembre de 1999.
- Domínguez, Jorge I. y James McCaan, "Shaping Mexico's Political Arena: The Construction of Partisan Cleavages in the 1988 and 1991 National Elections", en *American Political Science Review*, 89, 7, marzo de 1995, pp. 35-48.
- Magar, Eric y Juan Molinar Horcaditas, "Medios de comu-

¹² Véase *The Economist* 2002, agosto 17-23, p. 29 (las cifras son del Latinobarómetro).

- nicación y democracia”, en Jorge Alcocer V., *Elecciones, diálogo y reforma, México 1994*, México, D. F., Nuevo Horizonte, 1995.
- Pacheco, Guadalupe, “De la hegemonía a la regionalización electoral: el sistema de partidos en México, 1979-1997”, en *Estudios sociológicos*, vol. XVIII, núm. 53, mayo-agosto, 2000.
- Przeworski, Adam, *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- Rustow, Dankwart A., “Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model”, en *Comparative Politics*, abril 1970, pp. 337-363.
- Somuano, Fernanda y Jorge Buendía, “Turnout in a New Democracy”, en *The American Political Science Association*, Boston, Mass, 28 de agosto-1 de septiembre de 2002.
- The Economist*, agosto 17-23, p. 29 (las cifras son del Latinobarómetro).
- Woldenberg, José *et al.*, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1997.

LOS RETOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO¹

Ambrosio Velasco Gómez

Introducción

La vida democrática en México ha sido una asignatura pendiente hasta años recientes. De hecho, es hasta los últimos años del siglo xx y principios del xxi cuando hay claras muestras de un régimen democrático que aún tiene que consolidarse. Anteriormente había predominado un régimen autoritario con un solo partido dominante, un Poder Ejecutivo con absoluto predominio sobre el Legislativo y el Judicial, un efectivo control corporativo de las organizaciones y movimientos de la sociedad civil y una impotencia de los partidos de oposición para competir por el poder debido, entre otras cosas, a la ausencia de autoridades electorales independientes que garantizaran elecciones legítimas.

Los procesos que han propiciado la democratización en México se han desarrollado paulatinamente a lo largo de más de medio siglo. De entre ellos cabe destacar el surgimiento del Partido Acción Nacional en 1939 como una respuesta de la sociedad civil al corporativismo de Estado que

¹ Este trabajo lo he realizado dentro del proyecto "Republicanismo, Ciudadanía y Multiculturalismo" (PAPIIT IN403501-3).

se desarrolló durante el cardenismo; los movimientos de trabajadores, campesinos, profesionistas y estudiantes que se desarrollaron desde fines de los años cincuenta hasta principios de los setenta, destacándose el movimiento estudiantil de 1968; la escisión interior del PRI y la formación de un frente electoral amplio que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia en 1988, que puso de manifiesto como en ninguna otra ocasión el fraude electoral y la falta de legitimidad de todo el sistema electoral. Esta crisis, junto con las presiones derivadas del movimiento neozapatista, propician una reforma electoral profunda en 1994, en la que se establecen autoridades electorales independientes para garantizar la transparencia y legitimidad de las elecciones. Con estas nuevas autoridades electorales, principalmente el Instituto Federal Electoral, en 1997 el partido en el poder (PRI), por primera vez en la historia de México, no obtuvo la mayoría en la Cámara de Diputados y con ello terminó el predominio del Poder Ejecutivo sobre el legislativo. Finalmente, el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en las elecciones presidenciales de 2000, permitió que un candidato de un partido de oposición obtuviera la presidencia de la República y con ello se terminaron 72 años de régimen de partido dominante.

Además de estos procesos y acontecimientos que contribuyeron a la transición democrática en México, existe otro proceso de suma importancia, que si bien tuvo consecuencias favorables para el cambio hacia un régimen democrático, planteó demandas que exigen una revisión no sólo de la incipiente democracia que vivimos sino también de la estructura y funcionamiento del estado nación en su conjunto. Se trata precisamente del movimiento indígena encabezado por el EZLN desde el primero de enero 1994 y cuyas de-

mandas y cuestionamientos siguen vigentes en nuestros días, no obstante largos años de conflicto y negociaciones con tres presidentes y cuatro Legislaturas federales.

Las demandas del EZLN, principalmente el reconocimiento del carácter multicultural de los ciudadanos mexicanos y el derecho de autonomía de los pueblos indios, plantean retos a la democracia que con muchos trabajos se ha iniciado en México, pero que resulta insuficiente para responder adecuadamente a estas demandas. Por eso podemos decir que en México hemos llegado tarde a la democracia, hemos llegado cuando ya se manifiestan otros movimientos de la sociedad civil que demandan reconocimiento de derechos culturales específicos y de autonomía de los pueblos indios, lo cual pone en entredicho principios fundamentales de un régimen democrático en un Estado nacional, como pueden ser los principios de igualdad de derechos entre los ciudadanos de un Estado y la soberanía del gobierno federal sobre el territorio del Estado nacional.

Tal parece que se nos plantea aquí un dilema: si se prosigue en la consolidación de la democracia a la que estamos transitando se tendrán que dejar a un lado las demandas que han motivado el movimiento del EZLN, y consecuentemente el reestablecimiento de la paz por vía de negociación y acuerdo será imposible. Por otro lado, si se aceptan las demandas de derechos culturales especiales para los indígenas y reconocimiento de la ciudadanía diferenciada, tendría que revisarse el modelo de democracia a la que estamos transitando, e inclusive la misma estructura del Estado nacional mexicano.

Dicho en términos más simples, parecería que el dilema que se plantea es la consolidación de la democracia o el reconocimiento de derechos culturales y autonomía para los

pueblos indios. Este es el dilema al que han arribado las negociaciones entre los poderes federales (Legislativo y Ejecutivo) y el EZLN, y por ello se encuentran trabados sin mucha esperanza de progreso.

Las demandas del EZLN y los Acuerdos de San Andrés

El movimiento indígena encabezado por el EZLN se inició el 1º de enero de 1994 con una declaración de guerra al gobierno federal y con acciones militares que duraron pocas semanas. Esta primera etapa de confrontación militar dio paso a un largo proceso de diálogos y negociaciones entre el gobierno federal y el EZLN, que se desarrolló desde los primeros meses de 1994 hasta la firma de los Acuerdos de San Andrés en febrero de 1996.

Durante este segundo período cabe destacar la promulgación de la “Ley para el diálogo, la negociación y la paz digna en Chiapas” del 9 de marzo de 1995. Esta ley lejos de tratar al EZLN como guerrilleros o terroristas los reconocía como “un grupo de personas que se identifica como una organización de ciudadanos mexicanos mayoritariamente indígenas que se inconformó por diversas causas”. Entre las causas principales de inconformidad destacan la exclusión de los pueblos indígenas de la identidad y vida nacional, pues además de negar la especificidad de sus culturas, sus formas de vida comunitaria, y su derecho a la autodeterminación, las comunidades indígenas viven en una miseria intolerable.

El rasgo distintivo de este movimiento indígena reside precisamente en que no buscan que el gobierno provea fondos y desarrolle políticas sociales para sacar de la miseria a

los pueblos indios, sino que se exige que reconozca el derecho de autodeterminación de los pueblos indios para que puedan salir ellos mismos de la miseria, sin perder su condición de indios.

En este sentido el movimiento del EZLN ha sido un movimiento contrario a la política "indigenista" del gobierno mexicano, que ha diseñado acciones y programas de desarrollo social para los indígenas, a fin de integrarlos al desarrollo nacional a costo de perder su identidad como comunidades indígenas.²

Los Acuerdos de San Andrés recogen las principales demandas del EZLN y se refieren fundamentalmente al reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas, la aceptación constitucional de sus sistemas normativos para dirimir los conflictos internos, la remunicipalización para promover una mayor participación y una más equitativa representación política de los indígenas.³ Estos puntos de acuerdo plantean

² "El indigenismo como política de gobierno es, entonces, una acción diseñada e instrumentada por los no indígenas que tiene como eje central de su acción el de asimilarlos, usualmente en nombre del desarrollo, los valores universales, la civilización y el bien indígena, a la sociedad nacional". (Luis Hernández Navarro, "Ciudadanos iguales, ciudadanos diferentes. La nueva lucha india", en Luis Hernández Navarro y Ramón Vera (coords.), *Acuerdos de San Andrés*, México, Ediciones Era, 1998, p. 25).

³ Para un análisis de los aspectos jurídicos de los acuerdos de San Andrés, véase José Ramón Cossío, "Análisis Jurídico de los acuerdos de San Andrés Larrainzar" (documento de trabajo), Departamento Académico de Derecho, ITAM, número 1, marzo 1998. Véase también Agustín Pérez Carrillo, "Más allá de la legalidad para comprender los reclamos de los pueblos indios", en *Alegatos*, núm. 36, Departamento de Derecho, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, 1997.

con claridad una nueva relación del estado con los pueblos indígenas y una redefinición de la identidad nacional que reconozca el pluralismo cultural propio de los mexicanos.

Más específicamente, en estos acuerdos firmados por el EZLN, el gobierno federal y el gobierno del estado de Chiapas el 16 de febrero de 1996, el gobierno federal se compromete, entre otras acciones, a “promover el reconocimiento como garantía constitucional del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas”. Con este fin se acepta que “el derecho a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía, asegurando la unidad nacional. Podrán en consecuencia decidir su forma de gobierno interno y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. El marco constitucional de autonomía permitirá alcanzar la efectividad de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos con respecto a su identidad”. Además, el gobierno federal asume el compromiso de “impulsar cambios jurídicos y legislativos que amplíen la participación y representación política local y nacional de los pueblos indígenas, respetando sus diversas situaciones y tradiciones, y fortaleciendo un nuevo federalismo en la República mexicana”.⁴

En las conclusiones de este documento se establece que “el conflicto que se inició el 1° de enero de 1994 en Chia-

⁴ Acuerdos de San Andrés, documento 1: “Pronunciamiento conjunto que el gobierno federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional”, 16 de febrero de 1996, apartado 3, “Compromiso del gobierno federal con los pueblos indígenas” en *Crónica Legislativa*, H. Cámara de Diputados, Poder Legislativo Federal, año V, Nueva Época, núm. 7, febrero-marzo 1996, p. 185.

pas, produjo en la sociedad mexicana el sentimiento de que es necesaria una nueva relación del Estado y la sociedad con los pueblos indígenas del país” que “se basa en el respeto a la diferencia, en el reconocimiento de las identidades indígenas como componentes intrínsecos de nuestra sociedad nacional y en la aceptación de sus particularidades como elementos básicos consustanciales a nuestro orden jurídico basado en la pluriculturalidad”.⁵

Estos acuerdos abrieron grandes esperanzas, no sólo para consolidar la paz, sino también y sobre todo para proseguir el proceso de democratización de una manera más participativa, más incluyente, representativa y justa. Los acuerdos manifestaban la voluntad y el compromiso del gobierno federal de llevar a cabo una profunda reforma democrática compatible con el reconocimiento de demandas multiculturalistas.

Una tercera etapa del conflicto y negociaciones entre gobierno y el EZLN, la constituye el proceso de elaboración de los acuerdos de San Andrés para darles forma jurídica de una reforma constitucional.

Los acuerdos de San Andrés fueron elaborados por la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), compuesta por diputados y senadores de todos los partidos políticos con representación legislativa, incluyendo, desde luego, al PRI, con el fin de darles la forma de una iniciativa de reforma constitucional. Los trabajos se llevaron a cabo de febrero a noviembre de 1996. La propuesta recogió los puntos fundamentales de los Acuerdos de San Andrés y fue presentada a las partes en conflicto. El EZLN la aceptó, advir-

⁵ *Ibidem*, p. 191.

tiendo que había varios puntos de los acuerdos que no se habían retomado, pero que, en aras de contribuir a la paz y a la solución de los problemas indígenas, la aceptaba. Por su parte, entre diciembre de 1996 y enero de 1997 el Ejecutivo federal rechazó el proyecto de la Cocopa y elaboró una contrapropuesta en la que elimina los usos relevantes del término “autonomía” y minimiza los derechos especiales de los pueblos indígenas, excluyendo así los puntos esenciales de los Acuerdos de San Andrés.⁶

Las razones principales que argumentó el gobierno en contra de la propuesta de la Cocopa, consistían básicamente en una defensa de la ciudadanía homogénea y la unidad de la soberanía de Estado nacional, principios básicos de la tradición democrática liberal. El reconocimiento de derechos especiales y de la autonomía de los pueblos indígenas parecería ir en contra de esos principios, y se presentaban como propiciadores de un proceso de “balcanización”. A partir de este rechazo por parte del presidente Ernesto Zedillo, se suspendieron el diálogo y las negociaciones, dando paso de nuevo a la violencia y represión militar y paramilitar sobre el EZLN y sus bases de apoyo en la sociedad civil, con una estrategia de “guerra de baja intensidad”. Esta estrategia desembocó en el desplazamiento masivo de indígenas de las zonas de influencia neozapatistas y en la terrible matanza de Acteal el 23 de diciembre de 1997, donde fueron

⁶ En la publicación del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., *Chiapas. La guerra en curso*, México, 1998, se presenta un excelente cuadro comparativo de los contenidos de los Acuerdos de San Andrés, la iniciativa de la Cocopa y las observaciones del gobierno federal (pp. 73-84).

acribillados por grupos paramilitares 45 indígenas indefensos, en su mayoría niños y mujeres, miembros de una organización pacifista. Desde entonces y hasta las elecciones del año 2000 continuaron las acciones de fuerza por parte de los gobiernos federal y estatal, sobre todo a través del desmantelamiento de los llamados municipios autónomos que habían sido organizados como una forma de resistencia civil de los indígenas que simpatizaban con el EZLN.

La incapacidad del gobierno de Ernesto Zedillo para resolver el conflicto de Chiapas fue un factor que deterioró profundamente la imagen pública del PRI en el proceso electoral del año 2000. Por ello, durante la campaña para las elecciones del año 2000, el candidato del PAN y ahora presidente de México, Vicente Fox, se comprometió a apoyar la iniciativa de la Cocopa y con ello a establecer una paz digna y justa con el EZLN. Aunque el presidente efectivamente envió la iniciativa de la Cocopa, no la impulsó suficientemente ante el Poder Legislativo. Después de una intensa movilización del EZLN en la sociedad civil que incluyó su presencia en la Cámara de Diputados en abril de 2001, las tres principales fuerzas legislativas (PAN, PRI y PRD) realizaron cambios sustantivos a la propuesta de la Cocopa y aprobaron otra reforma que de nuevo se apartaba en aspectos fundamentales de los Acuerdos de San Andrés, especialmente en lo referente a la autonomía de los pueblos indígenas. De hecho, la reforma constitucional tiene más el carácter de una visión etnocéntrica y paternalista, pues en lugar de reconocer plenamente el derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas, se las concibe principalmente como poblaciones de interés público a las que el gobierno federal debe encaminar prioritariamente sus políticas de asistencia social. Se trata, de

nuevo, de un regreso a las políticas indigenistas que predominaron durante siete décadas de régimen priista y que parecían superadas desde 1994.

Así pues, no sólo el gobierno del antiguo régimen del presidencialismo autoritario, sino también el gobierno emanado de la transición democrática, especialmente el Poder Legislativo, ha rechazado las demandas multiculturalistas de autonomía de los pueblos indios y de reconocimiento de derechos culturales especiales para los indígenas. Con ello se muestra que el nuevo régimen democrático parece ser incompatible con las aspiraciones de los pueblos que descendieron de los originales pobladores que tuvieron dominio sobre lo que ahora es el territorio nacional. Y resulta sorprendente que los actuales legisladores de un México democrático e independiente se opongan al derecho de autonomía de los pueblos indígenas, que habían sido defendidos con vehemencia contra los conquistadores, hace ya 450 años, por los primeros humanistas españoles como fray Bartolomé de las Casas y fray Alonso de la Veracruz. A diferencia de nuestros actuales legisladores y presidentes, aquellos misioneros vislumbraron la compatibilidad de un régimen republicano con la enorme pluralidad cultural que existía en el momento de la Conquista. Ellos no tuvieron ningún dilema entre un régimen con sólidos principios democráticos y la diversidad de pueblos y culturas. Más bien propusieron un modelo de organización política que se adecuase a la necesidad de preservar la libertad de los diversos pueblos autóctonos.

¿Por qué los gobiernos democráticos de nuestros días no alcanzan a concebir la compatibilidad entre democracia y autonomía de los diversos pueblos indígenas? ¿Por qué no reconocen, como los antiguos misioneros, la coexistencia

de diversas culturas en un régimen democrático? ¿Por qué en vez de adecuar la estructura del Estado y el gobierno a la realidad multicultural de la nación, buscan transformar la multiculturalidad de la nación para adecuarla a una estructura estatal y a un tipo particular de democracia?

Creo que la respuesta a estas preguntas se cifra en las diferentes concepciones de lo que debería ser un gobierno justo y legítimo. Las Casas y fray Alonso de la Veracruz pertenecen a una tradición política republicana de origen medieval escolástico, reelaborada en el siglo xvi para los nuevos problemas que surgían de la conquista y el dominio español. En contraste, la democracia a la que transitamos en México está fundada en una tradición liberal, cuyos orígenes están en Hobbes, Locke, Montesquieu y los fundadores de la democracia norteamericana —Madison, Jay y Hamilton— que ejercieron una importante influencia en los liberales mexicanos del siglo xix y del siglo xx. Por ello, para responder a las preguntas que se acaban de plantear es importante analizar las ideas centrales de estas dos tradiciones políticas.

La democracia liberal

A riesgo de ser esquemático, expondré algunas de las líneas directrices de la tradición liberal que se han desarrollado históricamente. Desde luego, como en toda tradición, estas líneas se han ido modificando y han adoptado diferentes interpretaciones. En especial me enfocaré en la concepción liberal de la democracia.

La tradición política liberal se remonta principalmente a John Locke, pero en el mismo Hobbes existen ya ciertos

principios liberales. En particular, la centralidad del individuo que defiende Hobbes es un rasgo esencial del liberalismo. La diferencia fundamental entre Locke y Hobbes es que Locke piensa que hay que limitar al poder estatal por medio de derechos para que efectivamente el gobierno pueda cumplir su función protectora del individuo, mientras que Hobbes piensa lo contrario, esto es, la necesidad de un poder estatal no limitado por ciudadanos autónomos. Sin embargo, el mismo Hobbes reconocía que los ciudadanos gozan de ciertos derechos, concedidos explícitamente por el soberano o tácitamente por el silencio de las leyes.

En Locke, como en la tradición liberal, el poder político proviene de un acuerdo entre los individuos por medio del cual renuncian a parte de su libertad de autodeterminación, que por naturaleza tiene todo hombre, y transfieren esa autoridad a sus representantes para que elaboren leyes que aseguren la vida y propiedades de todos los individuos de la sociedad y velen por el cumplimiento de estas leyes.⁷ Como puede observarse, este proceso de autorización tiene como consecuencia la distinción entre representantes con autoridad para gobernar y gobernados con obligación de obedecer. Asimismo se definen los derechos de los represen-

⁷ "Los hombres renuncian al primer poder de hacer lo que se crea más conveniente para la preservación de sí mismos y de la sociedad, para en cambio ser regulados por leyes hechas por la sociedad para la preservación de su vida individual y del resto de la sociedad; estas leyes restringen en mucho la libertad que el hombre tenía bajo la mera ley natural... Al segundo poder, el de castigar, el hombre renuncia totalmente". John Locke, *Concerning Civil Government, Second Essay*. The great books of Western World, vol. 35, Enciclopedia Británica y Universidad de Chicago, Chicago 1952, cap. 2, paragr. 4, p. 25.

tantes y los de los ciudadanos. En su desarrollo, la tradición liberal buscará por todos los medios reducir los derechos de las autoridades y aumentar los derechos de los ciudadanos, a fin de maximizar su libertad individual.

Un principio fundamental de toda tradición liberal es la igualdad de derechos entre los individuos de un mismo Estado. Es precisamente el reconocimiento de un conjunto de derechos lo que convierte al individuo en ciudadano.

Los derechos de los ciudadanos constituyen originalmente el ámbito de las libertades individuales, que constituyen una frontera o límite a la intervención del poder político. En este sentido, los derechos de los ciudadanos delimitan el ámbito de la vida privada. Por su parte, los derechos del soberano definen el ámbito donde el gobierno puede intervenir públicamente.

La ampliación de los derechos de la ciudadanía y su extensión a un mayor número de personas es considerado como un síntoma inequívoco del progreso de la libertad y de la democracia. Los primeros derechos básicos son los civiles, que garantizan a los sujetos un conjunto de libertades individuales (libertad de propiedad, expresión, tránsito, trabajo, religión, asociación), para que las personas puedan efectivamente elegir la forma de vida que prefieran. Estos derechos civiles son los que delimitan el ámbito privado del público. Con el surgimiento de los regímenes democráticos se reconocen los derechos políticos, principalmente de carácter electoral, con los cuales se busca asegurar cierto control de los ciudadanos sobre el gobierno. Finalmente, los derechos sociales, propios del Estado de bienestar (derecho a la salud, a la educación, etcétera) constituyen una tercera generación de derechos.

En la tradición liberal el ciudadano es esencialmente quien tiene estos tres tipos de derechos⁸ y la función del gobierno democrático es precisamente velar por su vigencia. Esta visión de la ciudadanía basada en un conjunto de derechos fundamentales comunes a todo individuo se conoce como “ciudadanía privada” o “ciudadanía pasiva”. Esta concepción del ciudadano tiene importantes consecuencias en la idea liberal de democracia.⁹

Como forma de gobierno, la democracia liberal se caracteriza por una división y equilibrio de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) a través de un marco institucional y legal pertinente. Se trata de mecanismos de autocontrol del sistema a través de pesos y contrapesos (*checks and balances*) entre las diferentes ramas del poder político que disminuyen la probabilidad de un uso despótico o ilegítimo del poder público que viole los derechos ciudadanos¹⁰. Gracias a la separación y equilibrio de poderes, y al funcionamiento de un adecuado sistema electoral y de partidos, el régimen democrático puede funcionar, pese a la escasa o nula existencia de

⁸ Véase T. H. Marshall, *Class, citizenship and social development*, Nueva York, Anchor, 1965.

⁹ Sobre esta discusión véase el artículo de Will Hymlicka y Wayne Norman, “El retorno del ciudadano”, en *Ágora*, Buenos Aires, Año 3, núm.7, invierno de 1977.

¹⁰ Esta idea de autocontrol sistémico (legal e institucional) del gobierno era la preocupación fundamental de los liberales federalistas que diseñaron la constitución norteamericana: “Al diseñar un gobierno que será administrado de hombres sobre hombres, la gran dificultad reside en esto: se debe primero dar capacidad al gobierno para que controle a los gobernados y, en segundo lugar, obligar al gobierno a controlarse a sí mismo” (Madison, *El federalista*, carta núm. 51).

la virtud ciudadana. Un sistema democrático requiere de al menos dos partidos políticos que compitan equitativamente por los puestos de representación popular y puedan alternarse en el control del Poder Ejecutivo. Las posibilidades reales de alternancia dependen en buena medida de autoridades electorales imparciales que garanticen la equidad y transparencia de los procesos electorales. Como puede observarse, todos estos requisitos de un sistema democrático han sido cubiertos en el caso de México durante los últimos años: se tiene un sistema de partidos competitivo, con tres partidos principales (PRI, PAN, PRD) que se han alternado en gobernaturas y, a partir del año 2000, en la presidencia de la República; se cuenta con un Poder Legislativo plural que escapa del control del presidente y limita efectivamente su poder; se cuenta también con autoridades electorales independientes y confiables que otorgan credibilidad a los procesos electorales.

En la concepción liberal, la participación de los ciudadanos se limita a elecciones periódicas en las que el electorado elige entre diferentes ofertas partidistas. El representante electo goza de una amplia discrecionalidad para tomar decisiones y se confía en su capacidad, inteligencia y profesionalismo para que adopte decisiones que claramente vayan en la dirección del interés nacional y no tanto en beneficio de los diferentes intereses de los diversos ciudadanos a quienes representa. Así pues, el funcionamiento de un sistema político democrático depende, en primer lugar, de una ingeniería institucional y, en segundo lugar, de las capacidades del representante, quien actúa como un tutor de los representados.¹¹

¹¹ Hanna Pitkin propone un esquema de representación política en la que en un extremo (hobbesiano) se encuentra la figura del representante

La ciudadanía realmente no tiene un papel activo sustantivo y, por ello, no se requiere que el ciudadano promedio sea virtuoso, en el sentido cívico.

A pesar de la defensa de las libertades y derechos fundamentales de los individuos para promover el pluralismo en la vida privada, la democracia liberal es homogeneizadora en varios sentidos.

Primeramente, como lo señala Taylor, “con la política de la dignidad igualitaria lo que se establece pretende ser universalmente lo mismo, una canasta idéntica de derechos e inmunidades”¹². En consecuencia, la determinación de lo que es esencial en la esfera privada y en el ámbito público es igual para todos los individuos, independientemente de las tradiciones y formas de vida de las diversas comunidades a las que pertenecen. La homogeneidad jurídica tiende así a producir una homogeneidad cultural o, al menos, es ciega a las diferencias culturales. Esta homogeneidad cultural es un rasgo esencial de los Estados nacionales liberales. La formación de la nación mexicana a partir de los proyectos liberales que se desarrollaron desde el siglo XIX y que culminan con la transición democrática actual es un claro ejemplo de homogeneización cultural. Como hemos señalado anteriormente, las políticas indigenistas han sido un

como tutor, que actúa con total independencia y discrecionalidad. En el otro extremo se encuentra la figura del representante como agente que recibe un mandato e instrucciones precisas por parte de los ciudadanos que representa. Véase Hanna Pitkin, *The concept of representation*, Berkeley, University of California Press, 1994.

¹² Charles Taylor, *El multiculturalismo y la política del Renacimiento*, México, FCE, 1993, p. 61.

instrumento predilecto de homogeneización, o mejor dicho, de “mexicanización” de los indígenas.

Debido a esta visión homogénea de los derechos del ciudadano, la tradición liberal es insensible a las diferencias culturales al interior de una nación y rechaza tajantemente el reconocimiento de derechos especiales para ciertos grupos culturales y, por ende, se opone al reconocimiento de ciudadanos diferentes y de pueblos diferentes con derecho a cierta autonomía dentro de la estructura jerárquica de la soberanía en el Estado-nación.

Dentro de la tradición liberal, si bien la soberanía es de origen popular, su estructura es piramidal. En la cúpula de la soberanía se encuentran los poderes federales que concentran bajo su jurisdicción las funciones más importantes del gobierno, dejando para las otras instancias de los gobiernos estatales y municipales ámbitos de competencia reducidos. Por esta razón, el reconocimiento de autonomías a comunidades indígenas representa una merma de la soberanía federal, que los liberales conciben como una fuerte amenaza de desintegración o “balcanización” del Estado-nación.

Esta visión liberal de la soberanía fundada en un gobierno federal inmensamente más poderoso que los gobiernos locales fue cuestionada profundamente por “los antifederalistas”, liderados por Jefferson, en contra del proyecto liberal de la Constitución Norteamericana propuesto por los federalistas representados por Madison, Hamilton y Jay. Como sabemos, esta confrontación entre los republicanos antifederalistas (confederacionistas) y los liberales federalistas, terminó con el triunfo de estos últimos en la aprobación de la Constitución Norteamericana de 1786. Esta constitución ha sido modelo de inspiración para las dife-

rentes constituciones liberales de México en 1824, 1857 y 1917, con la agravante de que en México las atribuciones de los poderes estatales y municipales son más reducidas y que el régimen democrático no funcionó en la realidad.

La democracia participativa o republicana

El modelo de democracia participativa o republicana recupera, en buena medida, la tradición de Maquiavelo, Harrington, Rousseau y Tocqueville, que considera que la participación ciudadana responsable y continua es indispensable para la vida democrática, ya que ésta es, ante todo, autodeterminación colectiva e individual de los sujetos. Por esta razón, Rousseau consideraba que el Poder Legislativo, esto es, el poder de hacer leyes, no puede ser representado, si es que el hombre ha de conservar su autonomía y libertad en el Estado. El Poder Legislativo debe estar en la asamblea de todos los ciudadanos de la comunidad política; sólo ahí, a partir de la pluralidad de intereses y voces, puede surgir la voluntad general.

En las sociedades contemporáneas la participación directa de los ciudadanos a nivel de las legislaturas nacionales o estatales resulta imposible. Los defensores de la democracia republicana como Jefferson y Tocqueville se daban cuenta de ello y proponían diferentes mecanismos de participación y representación. En particular, en el debate en torno a la Constitución Norteamericana, los "antifederalistas" jeffersonianos pugnaban por una representación plural que reflejara la multiplicidad de grupos e intereses sociales. Para los antifederalistas el representante, más que buscar el interés nacional o el bien co-

mún, debe buscar defender los intereses y hacer oír la voz de sus representados. En contra de los federalistas, los antifederalistas luchaban por una representación adecuada, equitativa y justa. La adecuación de la representación está en función de la semejanza de intereses, sentimientos y opiniones del representante con el representado; lo equitativo en que todas y cada una de las clases sociales debe estar representada y lo justo en que la representación debe ser proporcional al número de individuos de cada clase grupo social relevante.¹³

Además de una representación adecuada, equitativa y justa, los antifederalistas, al igual que Tocqueville, consideraban que las grandes extensiones poblacionales y territoriales de los Estados modernos hacían indispensable una creciente descentralización administrativa, de tal manera que los ciudadanos pudieran tener una mejor representación a nivel de gobiernos estatales y regionales y una mayor participación directa a nivel del condado, el municipio, pueblo o barrio. Esto implica que la legislatura y el Ejecutivo federal tuvieran muy poco ámbito de ingerencia a nivel nacional, mientras que las legislaturas, gobiernos y asambleas regionales y locales deberían tener una mayor autonomía en la regulación de la vida comunitaria. Sólo así podría ser posible la democracia republicana.

Varias de estas tesis republicanas desarrolladas por Jefferson, Rousseau, y Tocqueville, entre otros, en los siglos XVIII y XIX, fueron planteadas con anterioridad en el inicio de la dominación española por fray Alonso de la Veracruz en su

¹³ Véase H. J. Storing (ed.), *The Antifederalist papers. Writings by the opponents of the Constitution*, The Federal Former, Letter 2, University of Chicago Press, 1985, p. 39.

obra *El dominio de los infieles y la guerra justa* (1553) y por fray Bartolomé de las Casas en su tratado *Sobre los derechos del soberano y de los súbditos* (1552). Este republicanismo tiene el propósito fundamental de defender la autonomía y libertad tanto personal como política de los indios, frente a las pretensiones de legitimidad del dominio español, de la guerra de conquista y del sistema de explotación de la fuerza de trabajo vía la encomienda, pero también a través de los tributos y del diezmo.

Tanto Las Casas como fray Alonso desarrollaron una teoría profundamente republicana de la soberanía política para refutar “los títulos” de legitimidad de la guerra de conquista y del dominio del Imperio español.

Entre los títulos de legitimidad que defendieron personas como Ginés de Sepúlveda, capellán y consejero de Carlos V y el arzobispo de México, Montúfar, estaban los siguientes:

a) El poder terrenal, especialmente el del Papa es una concesión divina, por lo que la bula de Alejandro VI, concediendo al rey de España derecho para conquistar y evangelizar los reinos de América, era legítima.

b) Los pecados contra la naturaleza, la promiscuidad sexual, los sacrificios humanos y la antropofagia, obligan a la Iglesia y a los reyes cristianos a imponer un gobierno fuerte para convertir a los infieles, defender los derechos de los inocentes y salvar las almas de los indios.

c) La idolatría también se consideraba razón suficiente para recurrir a la fuerza, a fin de convertir a los indios al cristianismo.

d) El carácter bárbaro de los indígenas también justificaba el dominio español a fin de civilizarlos y convertirlos en

gente de razón, pues por sí mismos son incapaces de buen gobierno y convivencia social de acuerdo a la justicia.

e) El carácter tiránico de los gobiernos autóctonos también obligaba a la intervención del rey de España a fin de liberar a los oprimidos.

Estos argumentos o títulos de legitimidad solo son algunos de los más interesantes sobre los que se desarrolló la polémica en torno a la conquista y el dominio español. A cada una de estas tesis, el obispo Las Casas y fray Alonso de la Veracruz se opusieron con diferentes argumentos basados en una concepción republicana del poder político.

No pretendemos reconstruir aquí las controversias que sustentaron, entre otros, Las Casas y Alonso de la Veracruz contra los defensores de la guerra de conquista, el dominio y explotación españoles. Nos interesa más bien referirnos al pensamiento político republicano y sus implicaciones multiculturalistas. En lo que sigue nos centraremos en el pensamiento republicano de Las Casas.

La teoría política de Bartolomé de las Casas parte de una concepción del hombre de origen aristotélico y escolástico que afirma la igualdad de todo ser humano como ente racional y libre. Estos dos atributos universales fundan una concepción del derecho natural que a su vez sirve de base a todo derecho positivo. Si bien la naturaleza humana es de origen divino, el derecho natural y el derecho de gentes es independiente del derecho divino.

A partir del reconocimiento de que todo hombre es igualmente racional y libre por derecho natural, se rechaza toda pretensión de considerar a los indios como siervos de naturaleza inferior a los españoles y también se rechaza to-

da idea del origen divino del poder político. Por el contrario, si la libertad y no el dominio político es lo que proviene de Dios, todo poder político, toda soberanía, todo dominio sobre personas y sobre cosas ha de ser resultado del acuerdo o convención de los hombres que conforman un pueblo. Por ello, el único dominio legítimo sobre los indios del nuevo mundo es el que proviene de los propios pueblos indígenas, y si estos pueblos no han dado su consentimiento al rey de España, éste no puede tener dominio legítimo sobre los pueblos indios, y si toma el poder por la fuerza, o sus tierras por la fuerza, se trata de una usurpación y un despojo de los legítimos señores y propietarios.¹⁴

Pero fray Bartolomé de las Casas no solo defiende la tesis del origen popular de la soberanía política, sino que también sostiene la necesidad de que el gobierno consulte al pueblo en asuntos de gran importancia a fin de obtener su consentimiento.¹⁵

Esta idea del consentimiento popular está dirigida a cuestionar radicalmente la imposición de tributos a los indígenas así como otras formas de explotación como la encomienda y el repartimiento, pues, en el supuesto caso de

¹⁴ "... El poder de la soberanía procede inmediatamente del pueblo. Y es el pueblo el que hizo a los reyes, soberanos y a todos los gobernantes siempre que tuvieron comienzo justo". Fray Bartolomé de las Casas, "El Poder de los Reyes y el derecho de los Súbditos", en *Derechos civiles y políticos*, Madrid, Editora Nacional, 1974, p. 73.

¹⁵ "Además, en asuntos que han de beneficiar o perjudicar a todos, es preciso actuar de acuerdo con el consentimiento general. Por esta razón, en toda clase de negocios públicos se ha de pedir el consentimiento de todos los hombres libres. Habría que citar, por tanto, a todo el pueblo para recabar su consentimiento". *Loc. cit.*

que el rey tuviera legítimo dominio sobre los pueblos indios, cosa que no concede fray Bartolomé, el soberano no podría imponer tributos, ni conceder tierras y juntar a otras personas (encomiendas, por ejemplo) sin el explícito consentimiento de los pueblos indios.

Otra tesis republicana importante de fray Bartolomé de las Casas es la relativa al bien común: el poder político debe siempre ejercerse a favor del bienestar y prosperidad del pueblo. En este sentido, ningún gobernante tiene dominio absoluto sobre los súbditos, sino solo el que es compatible y sobre todo que promueve sus intereses colectivos.¹⁶

Es importante señalar aquí que Las Casas sostiene una concepción de la representación y autoridad política como mandato del pueblo y de ninguna manera como una autorización irrestricta. Es el conjunto de ciudadanos quien debe indicar al gobernante cómo gestionar los intereses públicos y no el gobernante quien determine en qué consiste el bien común. De nuevo, esta tesis sobre la representación política que pone énfasis en la voluntad y el sentido común del pueblo es típicamente republicana, opuesta a la visión liberal de la representación, que enfatiza la superioridad intelectual y moral del gobernante, quien conoce mejor los intereses del mismo pueblo y por ello puede decidir sin su consentimiento expreso.

Para asegurar que el gobernante no anteponga sus intereses personales sobre el interés común y la voluntad del

¹⁶ “La potestad y la jurisdicción de los reyes se refiere exclusivamente a promover los intereses colectivos sin poner estorbos ni perjudicar a su libertad... El mal llamado dominio que tienen los reyes sobre sus reinos en nada debe perjudicar a la libertad de los ciudadanos”. *Ibidem*, pp. 75-76.

pueblo, es indispensable que el gobierno se ejerza siempre por medio de leyes justas.¹⁷

En suma, la concepción republicana de la soberanía política que sostiene Las Casas se basa en las siguientes tesis:

1. Todo poder político proviene del pueblo por consentimiento expreso, pues el pueblo es el titular de los derechos de tal poder.

2. En todos sus actos el gobernante debe procurar el bienestar y prosperidad del pueblo.

3. El ejercicio de la soberanía debe someterse continuamente a la consulta de los ciudadanos, pues ellos conocen los verdaderos intereses del pueblo.

4. Todo acto de gobierno debe someterse a leyes justas que procuren el bien común.

5. Todo poder soberano nunca debe ir contra la libertad de los ciudadanos y del pueblo. La libertad es el mayor valor político.

La necesidad de mantener el poder político cerca de la participación y control ciudadano conduce a fray Bartolomé a dar mayor importancia a la comunidad local; a la ciudad sobre el reino en su conjunto.¹⁸

¹⁷ "Tiene sobre los súbditos un poder que no es suyo propio, sino de la ley y que está subordinado al bien común. Por tanto, los súbditos no están sometidos a ese poder a título personal. No están bajo un hombre, sino bajo una ley justa". *Ibidem*, p. 7.

¹⁸ "Todo el que nace en una ciudad, en ella tiene su propia patria natural y está obligado a obedecerla y a luchar por su defensa. La razón es que la ciudad tiene poder sobre sus propios ciudadanos. Así pues los ciudadanos tienen como patria propia la ciudad en que han nacido y están

Esta tesis refleja el compromiso republicano de fray Bartolomé con la comunidad local primaria a la que se debe lealtad más que al reino o al Estado. Con ello, fray Bartolomé, al igual que lo harán más tarde los antifederalistas, defiende el valor de la autonomía de la comunidad sobre el principio de soberanía estatal-nacional.

Conclusiones

El reclamo de autonomía de los pueblos indígenas y la demanda de reconocimiento de derechos especiales acorde a sus tradiciones e identidades culturales específicas parecen no tener cabida en el proyecto de democratización liberal por el que transita México. Como se ha visto, la democracia liberal exige igualdad absoluta de derechos y, por ende, implica una ciudadanía homogénea.

Por otra parte, la democracia liberal defiende una organización del Estado que implica como principio fundamental la defensa de un gobierno federal soberano que fácilmente entra en conflicto con el reconocimiento de autonomía de los pueblos indígenas. Por ello, el Poder Legislativo federal ve en la demanda de autonomía una grave amenaza a la soberanía del gobierno federal y con ello una amenaza a la integridad del Estado nacional. Se piensa que el reconocimiento de la autonomía es el inicio de un proceso de “balcanización” del Estado mexicano. Aún liberales afines

obligados ante todo a mirar por su patria. Por tanto, ninguna ley les obliga a exponerse a sí mismos o a su ciudad por ayudar a otra ciudad o a una parte del reino”. *Ibidem*, p. 77.

al multiculturalismo como Will Kymlicka reconocen que los sistemas federales que dan reconocimiento de autonomía a minorías étnicas o nacionales entran en riesgo.¹⁹ Ante el riesgo de “balcanización” los pensadores, dentro de la tradición liberal, prefieren sacrificar la autonomía de las comunidades locales para salvar la soberanía del gobierno federal y con ello la integridad del estado-nación.

A esta visión liberal se opone radicalmente el republicanismo. Como hemos visto, tanto “los antifederalistas” como fray Bartolomé de las Casas ponen el énfasis en la comunidad local, en la ciudad y no en el Estado nacional, ni en la soberanía del poder federal. Por ello considero que la concepción republicana de democracia sí es compatible con las demandas de autonomía del movimiento indígena en México, mientras que el proyecto liberal de la democracia no lo es.

Desde luego, las limitaciones de la democracia liberal ante las demandas multiculturalistas de derechos especiales y de autonomía no implican que debemos negar los avances de la democracia en México y renunciar a las virtudes institucionales de división y equilibrio de poderes, así como de un sistema de partidos competitivos y un sistema electoral confiable y eficiente. Estos avances democráticos son totalmente compatibles con los principios republicanos de autonomía de los pueblos en el ámbito local y de reconocimiento de la diversidad cultural y sus implicaciones jurídicas y políticas. Esto es, en cuanto forma de gobierno, es in-

¹⁹ “El éxito del federalismo al asumir el autogobierno puede sencillamente animar a las minorías nacionales a buscar la separación”. Will Kymlicka, “Federalismo, nacionalismo y multiculturalismo”, en *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 7, mayo 1996, p. 45.

discutible que la democracia liberal es altamente deseable, pero si queremos asegurar la participación efectiva de la ciudadanía en las decisiones gubernamentales y no sólo en las elecciones de los gobiernos en sus diferentes niveles, la democracia liberal es inadecuada. Es por esto que el modelo republicano resulta necesario.

Considero urgente que en el debate en torno a la reforma del Estado se explore la forma de integrar la democracia liberal con la concepción republicana de autonomía y de ciudadanía. De otra manera, si solo se insiste en realizar el proyecto de una democracia liberal, la democracia en México y en toda nación multicultural resultará un régimen excluyente y discriminador de los pueblos y culturas indígenas, como han sido los regímenes autoritarios que han existido en México desde la Conquista hasta finales del siglo xx. Si recuperamos nuestras propias tradiciones políticas, como el republicanismo novohispano, esta integración no resulta una utopía, sino una síntesis de nuestra propia experiencia histórica.

SOBRE EL CONCEPTO DE ESTADO ANÓMICO

Peter Waldmann

El tema de la anomia social, es decir, el tema de situaciones con poca o ninguna regulación social me ha interesado desde muy temprano. Quizá se deba a mis estudios de derecho, quizá por haber sido testigo de una situación genuinamente anómica en la Argentina de los años setenta. Lo cierto es que, con este interés, estuve, durante mucho tiempo, fuera de la corriente principal de la sociología del desarrollo, en especial, en lo relacionado con América Latina. Otros problemas parecían más importantes a los colegas, como las diferencias en la repartición de las riquezas y las tensiones y conflictos que de ello resultaban, o el rasgo autoritario y frecuentemente represivo de los sistemas políticos.

En los últimos diez años se ha podido observar un cambio evidente en este sentido. Como se puede constatar por la cantidad de publicaciones aparecidas sobre el tema, en este lapso de tiempo el interés tanto por los diversos ámbitos del derecho formal como por las normas sociales paralelas ha aumentado considerablemente. Esto tiene tres razones:

1. Tras la ola de democratización que recorrió América La-

tina a mediados de los años ochenta fue necesario darse cuenta de que la restauración de la democracia no restablecía automáticamente el Estado de derecho. A pesar de las elecciones regulares y de los periódicos cambios de gobierno, en muchos Estados, los funcionarios siguen siendo corruptos y la igualdad de los ciudadanos ante la ley, un deseo incumplido.

2. Las reformas económicas neoliberales le han quitado al Estado una buena parte de sus recursos de antaño. Interviene sólo de manera marginal en las luchas sociales de distribución y, tras la amplia privatización de las empresas estatales, ha perdido la posibilidad de otorgar prebendas y lucrativos encargos para mantener contentos a sus partidarios y acallar a potenciales adversarios. En resumen, el Estado se ha visto reducido a sus clásicas funciones fundamentales: el mantenimiento de la seguridad y el orden públicos así como la provisión en los servicios básicos de salud, educación e infraestructura vial. Y nadie puede ignorar cuán ineficientes son los órganos estatales precisamente en estos ámbitos esenciales de sus atribuciones supremas.

3. Finalmente ha tenido lugar un cambio en la manera de pensar de los economistas. Mientras que durante mucho tiempo su atención estuvo fijada en que la dinámica del mercado pudiera funcionar sin sufrir influencias externas, en tiempos recientes han descubierto, dentro del marco de las ciencias económicas institucionales, la importancia de la protección de los derechos de la propiedad y, en general, de condiciones institucionales estables para alcanzar un crecimiento económico continuo (Harris *et al.*, 1995).

Estos tres cambios de perspectiva arrojan una luz más crítica sobre la falta de seguridad legal, que hasta entonces ha-

bía sido pasada por alto tácitamente en muchos países latinoamericanos. Durante los últimos diez años he escrito una serie de ensayos que analizan las causas de la incapacidad general de los Estados latinoamericanos de crear un sistema de leyes y normas transparente y consistente para dirigir de manera efectiva el comportamiento social. Estos ensayos giran en torno al trasfondo histórico, las formas concretas, los modelos perpetuizadores y las soluciones substitutivas de la legalidad constitucional deficientemente desarrollada en América Latina. Mis reflexiones desembocan más de una vez en la idea de Estado anómico, es decir, de un Estado que, según criterios de lo que debería ser su buen funcionamiento, no sólo presenta ciertas carencias y debilidades sino que prácticamente invierte parte de estos criterios. Voy a desarrollar el tema del Estado anómico en esta ponencia en cuatro apartados. Primero aclararé la relación entre el concepto de Estado y el de anomia, que aparentemente son contradictorios. Después haré algunas observaciones sobre la debilidad estructural de los Estados latinoamericanos. El tercer apartado se refiere a mi tesis de la anomia estatal. Finalmente añadiré algunas reflexiones sobre cuáles podrían ser las consecuencias de una situación anómica para los procesos de desarrollo.

¿Anomia y Estado: una contradicción aparente?

A primera vista Estado y anomia parecen conceptos contradictorios. El neologismo “anomia” fue introducido en la sociología por Émile Durkheim a fines del siglo XIX. El clásico sociólogo francés entiende por anomia las situaciones y ámbitos sociales que se caracterizan por la subregulación o la falta

de reglas (Durkheim, 1992; *idem.*, 1990). Omitiremos aquí la trayectoria que tuvo este concepto bajo la forma modificada que le dio el discípulo de Parsons, R. K. Merton, en la sociología del comportamiento desviado, ya que para el objetivo de esta investigación nos parece más indicado referirnos directamente a Durkheim. Situaciones que carecen de toda regulación social, como se las imaginaba Durkheim, constituyen en la realidad social más bien una rara excepción. Por eso ampliaremos aquí el concepto incluyendo circunstancias normativas contradictorias o confusas. Proponemos decir que una situación social es anómica cuando faltan normas o reglas claras, consistentes, sancionables y aceptadas hasta cierto punto por la sociedad para dirigir el comportamiento social y proporcionarle una orientación (Dreier, 1997; Waldmann, 1998).

Para obtener una imagen más precisa de las carencias que pueden contener las normas es necesario tener presentes las características centrales de los sistemas de normas capaces de funcionar. Las normas deben 1) ser claras y comprensibles (dimensión lingüística); 2) apoyarse en el consenso de una gran parte de los afectados (aceptación moral y dimensión de orientación social); y 3) ser apuntaladas por sanciones para garantizar un control efectivo del comportamiento (función reguladora).

La posibilidad de cumplir parcialmente con las tres exigencias evidencia que puede haber diferentes grados y niveles de anomia social. Hay que tener en cuenta que cuando dentro de una sociedad o de un grupo social no se llega a un acuerdo sobre los componentes lingüísticos de las normas (por ejemplo, sobre conceptos como "legítima defensa", "propiedad privada" o "injuria") ya se ha alcanzado un estado avanzado de anomia ("confusión babilónica de lenguas"). Un fenómeno que se obser-

va con frecuencia en los países del Tercer Mundo, incluida América Latina, es cierta contradicción entre las dimensiones dos y tres: el derecho formal asegurado por sanciones estatales choca con reservas internas en la población que en su comportamiento sigue más bien reglas basadas principalmente en la aceptación social. Estas normas paralelas en algunos casos entran en acción solo de manera complementaria al derecho formal, pero pueden, empero, adquirir las dimensiones de un antiorden completo que neutraliza parcialmente el derecho estatal. Encontramos más frecuentemente niveles intermedios del menoscabo del orden oficial vigente, o bien, una combinación específica de conjuntos de normas formales e informales que los polos extremos, es decir, un orden legal que cumple con todos los criterios, o bien, su disolución total.

El Estado y lo estatal representan aparentemente un polo opuesto al concepto de anomia ya que, al menos en la historia europea, están estrechamente vinculados con la concepción del orden y la legalidad. Esta asociación mental no es únicamente el resultado del concepto moderno del Estado de derecho sino que se remonta al Estado absolutista de la temprana Edad Moderna y, en el fondo, hasta la *polis* griega de la época preclásica (siglos VI y VII a. C.) (Gehrke, 1995; Hofmann, 1987). El sentido y el objetivo del dominio estatal ha sido siempre garantizar un mínimo de orden y seguridad públicos y el instrumento central para su realización era la promulgación de leyes abstractas generales. Para ello es secundario que el legislador, o bien el monarca de la época absolutista, se encuentre por encima de las leyes (Wyduckel, 1979), o que éstas persigan el objetivo de someter al Poder Ejecutivo a reglas en sus intervenciones a expensas del individuo, como se hizo costumbre generalizada a partir del siglo XIX. Lo decisivo

era más bien la división, postulada por el Estado, entre una esfera pública y una privada, unida a la exigencia de configurar y controlar la primera de acuerdo a reglas generales, transparentes y vinculantes para todos por igual.

Antes de relativizar este modelo en lo que a América Latina se refiere, queremos responder a una objeción que lógicamente se podría hacer. Se podría argumentar que es impropio y equivalente a una reducción eurocentrista de la perspectiva la pretensión de transferir la idea del Estado, nacida en el contexto histórico europeo, como estructura normativa a formas políticas extraeuropeas,¹ ya que no se adecuaría a las condiciones tan diferentes bajo las cuales fue implantado y se desarrolló el modelo estatal fuera de Europa. A este reparo respondería que nuestro proceder puede ser injusto, pero no hay alternativas. El Estado europeo es, como lo ha demostrado muy efectivamente W. Reinhard en un libro recientemente editado por él (Reinhard, 1999), uno de los más exitosos productos de exportación del Viejo Continente. Sobre todo, tras la última ola de descolonización, después de la Segunda Guerra Mundial, ha aumentado rápidamente la cantidad de Estados existentes. En lo que a los Estados latinoamericanos se refiere —que en su mayoría surgieron a principios del siglo XIX

¹ Hay que tener en cuenta que también la interpretación que hacen los historiadores de la evolución de la idea del Estado en Europa está sometida a un cambio. Mientras que en los años 70 y 80, se destacaban sobre todo los impulsos provenientes del centro estatal para disciplinar a la sociedad, entretanto se acentúa mucho más la utilización del aparato estatal por súbditos y ciudadanos. Ambos puntos de vista contrastan con la poco ilusoria interpretación del Estado europeo en la temprana Edad Moderna del sociólogo Charles Tilly, que lo considera explotador y extorsionador. Véase Tilly, 1985.

y cuentan, por lo tanto, con casi 200 años de soberanía legal—, sabemos que sus élites políticas dirigentes se orientaron siguiendo ejemplos europeos y el de los Estados Unidos, de modo que cualquier modelo estatal que se desviara de ellos entraría en contradicción con su propio sentido.

Mi hipótesis, según la cual también los Estados pueden desarrollar características anómicas, sale de los límites dentro de los cuales ha sido tratada hasta ahora la problemática de la anomia. Durkheim y los sociólogos interesados en cuestiones de anomia que lo sucedieron consideraban que la principal causa del surgimiento de situaciones anómicas era el cambio social acelerado. Se basaban en que los cambios de las estructuras sociales que cuestionan las costumbres y reglas tradicionales no producen forzosamente de inmediato nuevas normas y mecanismos de control. Durkheim, al suponer esto, tenía presente la Francia de la Tercera República, sacudida por escándalos y, en general, la disolución de los conceptos morales y normativos causada por la veloz industrialización, urbanización y diferenciación social en la Europa del siglo XIX. También K. Merton asocia la idea de anomia, en primer lugar, a fallas sociales y a desatinos estructurales. Queda, sin embargo, la interrogante de si también la esfera política puede ser la causante de efectos que erosionen las normas.

Yo tuve el primer indicio en esta dirección al investigar las dictaduras militares latinoamericanas. Comprobé que los dictadores pueden tener gran interés en destruir las bases legales y las normas sociales informales que dan a la población cierto sostén interno y externo, para poder gobernar con la mayor desconsideración. En vista de ello, en Augsburgurgo iniciamos un amplio proyecto de investigación comparativa con el título “Dictadura y anomia social”. Aunque todavía no disponga-

mos de todos los resultados de la investigación, ya podemos prever una confirmación, al menos parcial, de la hipótesis inicial. Según ésta, las dictaduras, dejando de lado el hecho de que mediante la coacción represiva puedan garantizar la seguridad y el orden, frecuentemente socavan en alto grado las normas legales y sociales. Esto motiva la pregunta general de cuáles son los efectos de la dominación estatal que impulsan la anomia que plantharemos a continuación.

Quiero subrayar por anticipado que no todos los Estados latinoamericanos pueden ser considerados anómicos. Chile, Costa Rica y tal vez también Uruguay, no caen bajo esta categoría. A pesar de ello, el número de Estados con tendencias anómicas más o menos acentuadas en la región es lo suficientemente grande como para justificar un análisis general del fenómeno. Para realizar ese tipo de análisis, el punto de partida debe ser la descripción de algunas características generales de los Estados latinoamericanos.

Sobre las debilidades estructurales de los Estados latinoamericanos

Una de las características de los Estados latinoamericanos es su debilidad estructural. Este rasgo permaneció oculto durante mucho tiempo debido a las pretensiones de los Estados latinoamericanos de querer regular casi todo, interviniendo en numerosos ámbitos sociales y, además, por el hecho de que, poseyendo muchas empresas estatales, constituían una fuerza económica importante. Los regímenes militares, muy propagados en la región durante los años 60 y 70, así como los robustos sistemas de dominación postrevolucionarios de Méxi-

co y Cuba, han contribuido a confirmar la imagen del todopoderoso Leviatán. A pesar de todo, las apariencias engañaban. Si ponemos atención, más que en las competencias que se hacían valer, en la efectiva capacidad de organizar y dirigir que los Estados latinoamericanos tienen en relación con la sociedad, se evidencia que su poder siempre ha tenido límites muy claros. En ninguna parte se manifiesta esto más claramente que en la realización de los monopolios de la recaudación fiscal y de la coacción física legítima, los dos monopolios clásicos cuya reivindicación está asociada con el poder estatal. Como lo ha señalado hace poco A. Borón, los Estados latinoamericanos no han conseguido nunca obligar a sus ciudadanos pudientes a pagar consecuentemente los impuestos adeudados (Borón, 1998: 53). A pesar de que las tasas impositivas directas son relativamente bajas si se hace una comparación internacional, los ricos consiguen siempre sustraer una parte de sus ingresos a la recaudación fiscal mediante transferencias a bancos europeos o norteamericanos. Las autoridades estatales se convierten frecuentemente en cómplices de esta forma de evasión fiscal al prometer condonaciones impositivas a quienes que estén dispuestos a repatriar el dinero evadido. El monopolio de la coacción física no está en mejores condiciones. Ahora como antes, no todos los grupos sociales han abandonado las armas, la justicia por mano propia es un fenómeno muy extendido y un gobierno que no puede dejar satisfechos a sus ciudadanos tiene que contar con que éstos se rebelen de manera más o menos violenta contra los órganos y las instituciones estatales. Aun en el pequeño y relativamente pacífico Honduras fueron registrados en el ámbito público —durante una investigación que duró unos seis meses— incontables hechos violentos perpetrados con evidentes intenciones políticas.

Desde el punto de vista estructural, la debilidad del Estado se presenta como la incapacidad de garantizar un orden pacífico vinculante para todos y la incapacidad de brindar las prestaciones elementales, es decir, como una debilidad relacionada con el orden y otra con la organización. Ambas están estrechamente relacionadas entre sí y tienen como trasfondo la incapacidad estatal de hacer cumplir por todos las leyes y los decretos. En el ámbito legal es donde más claramente se manifiesta que en muchos Estados latinoamericanos la "estatalidad" nunca ha sido definitivamente realizada: empezando por las constituciones, cuya letra y espíritu se infringen permanentemente, pasando por las leyes con frecuentes deficiencias técnicas, contempladas por los ciudadanos en principio con desconfianza y aplicadas por las autoridades administrativas selectiva y arbitrariamente, hasta los jueces y tribunales no siempre accesibles para el ciudadano corriente y considerados corruptos en general. La aplicación del derecho en América Latina es un amplio campo que permite observar todas las formas de desviación imaginables de lo que realmente merecería el nombre de Estado de derecho.

La debilidad estatal tiene dos aspectos complementarios: por un lado, el Estado nunca ha podido imponerse en los aspectos centrales de la soberanía (monopolio de la recaudación impositiva y de la fuerza) frente a los grupos de la sociedad y los individuos que le disputan este derecho. Por otro, nunca ha conseguido refrenar ni disciplinar a sus propios miembros y órganos, siendo esto, en parte, la consecuencia y en parte la causa de lo antes mencionado. No son únicamente los ciudadanos corrientes quienes no tienen mucho respeto por las leyes, sino que los propios funcionarios del Estado las contravienen con regularidad.

A pesar de todo, también un Estado débil es un Estado². Estados fracasados y en desintegración, como encontramos crecientemente en África (Tetzlaff, 2001), constituyen en América Latina todavía una excepción (en todo caso podríamos pensar en Colombia). Una relativamente larga independencia constitucional (de Estado de derecho) en esta región ha permitido que surjan arreglos institucionales y tradiciones a los que se les puede certificar una resistencia y estabilidad considerables. Una característica de América Latina es, por cierto, la existencia de una “estatalidad” formal e institucionalmente asegurada, pero cuyo contenido no es lo que promete. En esta contradicción reside lo desconcertante e irritante en el trato del ciudadano con los representantes del Estado. Y en ella vemos la esencia del rasgo anómico que atribuimos a los Estados latinoamericanos.

La tesis de la anomia

La tesis de la anomia se puede resumir en cuatro puntos:

1. Los Estados latinoamericanos no ofrecen a los ciudadanos ningún marco de orden para su comportamiento en el ámbito público, sino que son más bien una fuente de desor-

² Un Estado débil es particularmente peligroso, como lo demuestran las numerosas violaciones de los derechos humanos, debido a las cuales las fuerzas de seguridad latinoamericanas recurrentemente aparecen en los titulares de los periódicos. Precisamente, debido a su debilidad y sus aprietos, los Estados latinoamericanos frecuentemente procuran mantener o restaurar ficticiamente la soberanía que se le disputan con todos los medios de que disponen.

den. No crean las condiciones para que haya una certeza en cuanto al comportamiento y la orientación sino que más bien contribuyen a desorientar y confundir a los ciudadanos.

2. Esto se debe en parte a que pretende regular ámbitos sociales y modos de comportamiento que ocupan ficticiamente y que no están en condiciones de dominar y controlar efectivamente. La debilidad de los órganos estatales para imponer sus espacios y ámbitos, de manera que el ciudadano no sabe las reglas de quién debe cumplir³; las universalistas del Estado o las particularistas de los respectivos grupos sociales.

3. Por otra, el propio personal estatal, los funcionarios de la administración, los jueces y los policías son la causa de continuas irritaciones, temores y sensaciones de inseguridad de los ciudadanos, ya que no cumplen con las leyes estatales. Lejos de constituir un oasis de fiabilidad y seguridad, son focos de arbitrariedad y de desviación de las normas. El problema esencial es que los privilegios y las atribuciones especiales que se les concede a los funcionarios en razón de su función suprapartidista son utilizados con fines privados y se transforman en armas peligrosas dirigidas contra los ciudadanos, que procuran defenderse del abuso de la autoridad (recordemos el “desacato”).

4. Un Estado que no está en condiciones de satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos respecto al mantenimiento del orden y de la seguridad, desde el punto de vista de los afectados carece de legitimación elemental. Con este

³ Como lo hizo H. L. A. Hart, se puede decir que lo que en el fondo falta es una regla vinculante que determine cuáles son las normas vigentes y cuáles, en cambio, no lo son. Hart, 1961, p. 97.

concepto que se remonta a Heinrich Popitz nos referimos a la fundamental función del Estado de ofrecer un marco vinculante que haga que tanto el comportamiento estatal como el social sean calculables hasta cierto punto, que produzca una mínima confianza social básica y con ella la seguridad necesaria en el trato social sin la cual las interacciones sociales son muy propensas a perturbarse y están llenas de riesgos. En última instancia, se trata del contrato fundamental que, como diría Hobbes, justifica al Estado, contrato que antecede cualquiera de las demás legitimaciones en cuanto al contenido (basados en el carisma, en procedimientos que responden a principios democráticos, etc.), del valor del orden por el orden en sí (Popitz, 1999: 221; Trotha, 1994: 69). Lo que los Estados latinoamericanos le siguen adeudando a sus ciudadanos es justamente la creación de ese orden, razón por la cual ellos a su vez les niegan el reconocimiento básico.

Quiero añadir algunas observaciones suplementarias para completar los cuatro puntos. En primer lugar, debería haber quedado claro que el atributo anómico no se refiere tanto al abuso de las facultades estatales en sí como a la confusión general que éste genera. Polémicamente, se podría afirmar que un aparato estatal cuyos miembros son corruptos en su totalidad, una administración que pone un “precio” a todas las actuaciones oficiales son menos anómicos que circunstancias en las que nadie sabe exactamente qué es lo que cuenta, cuál es la regla vigente. O bien, como un taxista colombiano me dijo una vez: “seguro, hay también policías correctos, lo malo es que uno no sabe cuáles son porque todos llevan uniforme”. Allí donde lo decisivo es ex-

clusivamente el poder, se reduce la dimensión de la anomia ya que entran en función reglas naturales que todo el mundo conoce. El Estado más anómico es aquel que no renuncia a sus pretensiones de ordenar y regular pero que no está en condiciones de imponerlas efectivamente.

Los puntos 2 y 3 revelan que el autor tiene una actitud mucho más crítica frente a los productores de anomia en el aparato estatal que frente a los desviacionistas sociales. Esto se debe a la influencia del filósofo británico del derecho, H. L. A. Hart, quien opina que se podría disculpar al simple ciudadano que adopte un "punto de vista externo" y procure soslayar las leyes; en cambio, no tiene la menor indulgencia con los administradores y guardianes de la ley que se comportan de manera ilegal. Para que un Estado sea capaz de funcionar necesita una considerable cantidad de ciudadanos que adopten el "punto de vista interno", es decir, que voluntariamente, sin la amenaza de sanciones, respeten las leyes. Con razón se pregunta quién estaría dispuesto a ello sino aquellos cuya existencia física y psíquica dependen de las leyes que interpretan y aplican de oficio (Hart, 1961: 110).

No he concretado aún a qué desviaciones de las reglas por parte de los responsables estatales me refiero. Las infracciones de las leyes más graves que pueden cometer los funcionarios son el abuso de la fuerza y la corrupción. En general se supone que bajo regímenes militares lo corriente sean más bien las intervenciones violentas y que, desde la restauración de la democracia, la corrupción haya pasado a primer plano; pero hay que cuidarse de las simplificaciones burdas. No es raro que ambas formas del abuso de autoridad se presenten combinadas, por ejemplo, cuando amenazas con medidas de fuerza son utilizadas con la finalidad de obtener so-

bornos del ciudadano. Particularmente alarmante resulta constatar repetidamente que en numerosos Estados la violencia y la corruptibilidad no se limitan a los rangos bajos y mal pagados de los funcionarios, sino que, por el contrario, van aumentando a medida que se sube por la pirámide jerárquica. Esto puede ser interpretado como indicio de que los Estados latinoamericanos no han sabido socializar ni disciplinar a sus élites y que, por el contrario, son estas las que lo utilizan para perseguir sus intereses privados.

No es difícil encontrar pruebas de que los ciudadanos se niegan a reconocer básicamente al Estado, como hemos mencionado en el punto 4. Nada es tan usual en la región como quejarse del Estado, sus representantes y sus órganos. Muchos latinoamericanos son sumamente nacionalistas, pero no tienen el menor escrúpulo en pactar con amigos, colegas y hasta con cualquiera y cuando sea a expensas del Estado. Ya hemos mencionado que nadie tiene inconveniente en evitar, por ejemplo, el servicio militar o pagar impuestos. El poco apego al país natal se manifiesta en la facilidad y frecuencia con las que se cambia un Estado por otro. Dentro de América Latina, las largas y difícilmente controlables fronteras facilitan el cambio. Más allá de Latinoamérica, la migración no es tan fácil porque es necesario hacer trámites oficiales. Especialmente en tiempos económicamente difíciles, delante de los consulados de los países que gozan de mayor bienestar, se forman largas filas de gente joven que quiere emigrar, sea para regresar a la tierra de sus antepasados, sea para buscar otro país que prometa un futuro mejor, más posibilidades de progresar y más seguridad legal que el propio.

Anomia y desarrollo

¿Qué efecto tiene la anomia inducida por el Estado sobre el desarrollo de un país y hasta qué punto obstaculiza los procesos sociales y económicos de modernización? ¿Cuáles son las posibilidades de eliminar estos obstáculos?

Para contestar a estas preguntas es necesario recordar una vez más lo que se designa como anomia. Algunos científicos han ampliado tanto el concepto que se vuelve sinónimo de todo lo malo que puede amenazar a una sociedad y a sus miembros: inseguridad y caos, aislamiento y alienación, desintegración social, crisis de orientación, tensiones y conflictos. Por otro lado, hay que recordar que Durkheim ya había distinguido dos ejes de problemas sociales: el de la integración social y el de la regulación social (Durkheim, 1990; Bernard, 1987; Thome, 2001). Una sociedad puede ser relativamente caótica sin que sus miembros piensen darle la espalda o romper la cohesión social. Cuando las personas no cumplen con las leyes, tienen un trato laxo con las reglas formales e informales, entonces crece el riesgo de decepción en las interacciones sociales y cada uno debe invertir más tiempo y empeño para ponerse de acuerdo con los otros y alcanzar objetivos para los que necesita el apoyo de terceros. Pero esto no significa forzosamente que el grupo o la sociedad afectada amenace con desintegrarse. En otras palabras, la anomia es, sobre todo, un factor de costos sociales. Obstaculiza el tráfico social resta eficiencia a los procesos sociales que tienen un fin determinado, pero no afecta forzosamente la cohesión social.

Una subregulación crónica y un constante menosprecio por las normas pueden, sin embargo, tener a la larga repercusiones en la coherencia interna de una comunidad. En lo

que se refiere a América Latina, consideramos que este peligro proviene sobre todo de dos procesos. El primero está relacionado con la forma democrática de gobierno consolidada en la región. Según la concepción occidental, existe un vínculo inseparable entre democracia y Estado de derecho. Los sociólogos y politólogos latinoamericanos señalan que no se pueden atribuir los déficits del proceso de formación del Estado condicionados por la historia a la recién restaurada forma democrática de gobierno; que en el caso europeo el desarrollo hacia el Estado de derecho prácticamente ya estaba cerrado cuando les tocó el turno a las reformas democráticas (sobre Alemania, véase Nipperdey, 1993); mientras que los países de América Latina se encuentran frente a la mucho más difícil tarea de tener que realizar ambas reformas casi simultáneamente, ya que se ven obligados, apenas consolidado el proceso de democratización, a continuar inmediatamente con una reforma del Estado de derecho. Sin embargo, es un hecho que la legitimación de los partidos y los gobiernos elegidos democráticamente será muy débil mientras que no haya sido resuelto satisfactoriamente el problema previo de la creación, por el Estado, de un marco de orden calculable.

La economía, especialmente, necesita un orden protegido institucionalmente. Volvamos a lo dicho acerca de la revalorización de los derechos de propiedad por la nueva rama de la economía institucional. Como lo demuestran estudios históricos comparados de los Estados Unidos y América Latina, el derecho de propiedad, así como, en general, la seguridad legal imperante en el país, han desempeñado un papel central en el crecimiento constante de la economía estadounidense a partir del fin de la Guerra de Se-

cesión a mediados del siglo XIX (Fleer y Tobler, 2001). La economía y el mercado capitalistas necesitan estar enmarcados por condiciones institucionales estables. Si América Latina no quiere quedar atrás de otras regiones semiperiféricas, como el sudeste asiático, tendrá que hacer grandes esfuerzos para contener los factores responsables de la inseguridad legal reinante, en particular la corrupción y la inseguridad pública en las ciudades. El hecho de que la continua decadencia económica tiene consecuencias negativas sobre la integración social de estos países es evidente.

¿Cuáles son las posibilidades de convertir un Estado que tiene la tendencia a alentar la anomia en uno que funcione “normalmente” y que la frene? Los entendidos en la materia son optimistas al respecto. Se basan en que el proceso de globalización junto con controles externos directos e indirectos (como, quizá, los informes de Transparency International) a la larga obligarán a los jefes de Estado latinoamericanos a imponer de manera consecuente los principios y los postulados del Estado de derecho en todos los ámbitos. Yo, personalmente, admito que en este aspecto soy algo más escéptico, ya que considero que los déficits descritos tienen su origen en tenaces actitudes y modos de comportamiento que se han ido adaptando durante siglos y en que, precisamente la Argentina, la nación más avanzada en el proceso de modernización, no ha dado hasta ahora muestras de transformarse en un verdadero Estado de derecho.⁴

⁴ Me parece que el punto capital es la actitud de las élites. No faltan ejemplos de que élites que se identifican con el Estado al principio gobiernan de manera autoritaria y arbitraria pero con el tiempo se puede lograr que se moderen y se sometan a las leyes. En cambio, sigue siendo un interro-

Bibliografía

- Besnard, Philippe, *L'Anomie, ses usages et ses fonctions dans la discipline sociologique depuis Durkheim*, París 1987.
- Borón, Atilio A., "Faulty Democracies? A Reflection on the Capitalist 'Fault Lines' in Latin America", en Felipe Agüero y Jeffrey Stark (eds.), *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, Florida, 1998, pp. 41-66.
- Dreier, Ralf, "Mislungene Gesetze", en Diederichsen, Uwe y Ralf Dreier (eds.), *Das missglückte Gesetz*, Gotinga, 1997, pp. 1-16.
- Durkheim, Emile, *Der Selbstmord*, Frankfurt/Main, 1990.
- , *Über soziale Arbeitsteilung*, Frankfurt /Main, 1992.
- Elster, Jon, *The cement of society. A study of social order*, Cambridge, Mass., 1989.
- Fleer, Peter y Hans W. Tobler, "Access to Land. The State and the evolution of landholding patterns in the U.S.

gante cómo se hace para que élites de poder, que consideran al Estado primeramente como su patrimonio y lo utilizan para realizar sus objetivos particulares, se sientan obligadas a identificarse con el papel de jefe de Estado y entiendan su función como servicio a la comunidad. De lo único que podría estar seguro es que influencias y controles externos no pueden provocar este cambio de mentalidad y que el impulso decisivo debe necesariamente tener su origen en la propia sociedad afectada. Véase también Elster 1989: 263, en donde se expone que en lo relativo a la corrupción existen sólo dos estados estables: o se la mantiene ampliamente bajo control o penetra por todos los poros de la sociedad. En lo relacionado con la anomia originada por el Estado opino que sucede algo similar. O es el Estado en primer lugar un productor de orden y seguridad o se convierte en una fuente adicional de desorden e inseguridad. Fases intermedias y, por lo tanto, una transición paulatina de una situación a otra parecen muy difíciles de realizar.

- and Argentina in the 19th Century”, en *Iberoamericana*, año I (2001), núm. 4, pp. 11-44.
- Gehrke, Hans-Joachim, “Der Nomosbegriff in der Polis”, en Behrens, Okko y Wolfgang Sellert (eds.), *Nomos und Gesetz. Ursprünge und Wirkungen des griechischen Gesetzesdenkens*, Gotinga, 1995, pp. 13-35.
- Harris, John et al. (ed.), *The New Institutional Economics and Third World Development*, Londres/Nueva York, 1995.
- Hart, H. L. A., *The Concept of Law*, Oxford 1961.
- Hofmann, Hasso, “Das Postulat der Allgemeinheit des Gesetzes”, en Starck, Christian (ed.), *Die Allgemeinheit des Gesetzes*, Gotinga, 1987, pp. 9-48.
- Nipperdey, Thomas, *Deutsche Geschichte 1866-1918. Machtstaat vor der Demokratie*, Munich, 1993.
- Popitz, Heinrich, *Phänomene der Macht*, Tübingen, 1999.
- Reinhard, Wolfgang (ed.), *Verstaatlichung der Welt? Europäische Staatsmodelle und außereuropäische Machtprozesse*, Munich, 1999.
- Tetzlaff, Reiner, *Ist der postkoloniale Leviathan in Afrika entbehrlich? Fragmentierte Gesellschaften zwischen Staatszerfall und sozialer Anomie, Kriegsherrentum und privater Organisation von Überlebenseicherheit* (manuscrito), Hamburgo, 2001.
- Thome, Helmut, *Theoretische Ansätze zur Erklärung langfristiger Gewaltkriminalität seit Beginn der Neuzeit* (manuscrito), Bielefeld, 2001.
- Tilly, Charles, “War Making and State Making as Organized Crime”, en P. B. Evans, Dieter Rueschemeyer y Thedda Skocpol (eds.), *Bringing the State back in*, Cambridge, Mass., 1985, pp. 169-191.

- Trotha, Trutz von, “‘Streng, aber gerecht’-‘hart, aber tüchtig’. Über Formen von Basislegitimität und ihre Ausprägungen am Beginn staatlicher Herrschaft’, en Mohlig, Wilhelm J. G. y Trutz von Trotha (eds.), *Legitimation von Herrschaft und Recht*, Colonia, 1994, pp. 69-92.
- Waldmann, Peter, “Soziale Anomie. Zur Fruchtbarkeit eines klassischen soziologischen Konzeptes in bezug auf die Entwicklungsländer”, en *Geschichte und Gegenwart* 17, año 1998, núm. 3, pp. 143-164.
- Wyduckel, Dieter: *Princeps legibus solutus. Eine Untersuchung zur frühmodernen Rechts und Staatslehre*, Berlín, 1979.

ESPECULACIONES A PARTIR DEL CONCEPTO DE ANOMIA

Fernando Escalante Gonzalbo

Se me ha pedido que prepare unas notas acerca del concepto de anomia; más concretamente, sobre la situación actual de América Latina, a partir de la idea de qué pudiera ser una situación de anomia. El tema es sugerente, sin duda, pero no estoy seguro de lo que significa; quiero decir: no estoy seguro de que el concepto sea adecuado para describir lo que sucede, no estoy seguro de lo que pueda revelar. Por esa razón, lo que sigue es un ejercicio de especulación con motivo del concepto de anomia, un ensayo más bien aproximativo, preliminar.

Peter Waldmann ha argumentado, con muchas razones, la idea de que en América Latina predomina, en particular, un Estado *anómico*: es un giro curioso, incluso sorprendente, que vale la pena discutir con algún detalle¹. Por mi parte, de manera lateral, quiero utilizar las definiciones clásicas del término y contrastarlas con las formas del orden social en nuestros países; porque, en efecto, lo que puede apreciarse, con la mirada más superficial y apresurada, sugiere

¹ En particular, me refiero a la ponencia leída por Waldmann en El Colegio de México, que acompaña a estas páginas.

que las fricciones, conflictos, la inestabilidad política, los índices de delincuencia y de miseria, todo en conjunto revela un malestar sumamente grave, un desacuerdo fundamental, como el que evoca la palabra *anomia*.

(Dejo de lado, para empezar, el reparo más obvio que podría hacerse, con justicia, a lo que digo a continuación: América Latina no existe. Aparte de algunos rasgos muy generales y escasamente significativos, es poco lo que tienen en común los países de la región. Por sus dimensiones, por su estructura económica, por su historia política reciente, por sus pautas culturales son muy distintos. Esto quiere decir que siempre hay que dejar lugar para matices y salvedades, que no cabe más que una reconstrucción conjetural de trazos muy gruesos; lo que se diga sobre América Latina será siempre de una irremediable vaguedad, aunque no sea inútil.)

1

A partir de la definición original de Durkheim se ha tratado de precisar el significado concreto de la anomia en varios sentidos, para convertir el término en un “concepto operativo”, como suele decirse. No es sencillo. Digamos que, en general, la expresión se refiere a una situación de “desorganización moral”, donde no hay un orden normativo sólido y eficaz, compartido por la mayoría de los miembros de una sociedad o donde el orden normativo está desajustado, fuera de lugar, incluso en oposición al orden de las prácticas y relaciones existentes;² es un es-

² En la acepción más estrecha y técnica, Durkheim usa el término para referirse a la “falta de regulación jurídica y moral” de la vida economi-

tado de cosas —así lo ve Durkheim— en el cual los intereses particulares no encuentran forma de vincularse con un interés general o entenderse como parte de él.

De acuerdo con la conjetura inicial de Durkheim, la anomia es un producto de la evolución social, consecuencia de la progresiva desaparición de los vínculos primarios, inmediatos y mecánicos de la comunidad, como consecuencia de la división del trabajo social. El resultado es prácticamente inevitable: el orden de la economía moderna rompe con las formas tradicionales de organización del trabajo y el intercambio, sin remedio (de modo que hace falta “restaurar” el resorte moral con algún recurso particular, nuevo). En ese sentido, los rápidos procesos de urbanización, industrialización, crecimiento demográfico y movilidad de las sociedades latinoamericanas en la segunda mitad del siglo veinte podrían muy bien explicar una situación de anomia.

Podría ser. Incluso, digamos, es un proceso casi obvio: ha habido una alteración de las prácticas y las formas de relación, un cambio en los referentes culturales, en las actitudes, producto de esa transición general.³ Viejos mecanismos de identidad y de producción de orden resultan inútiles. La situación es como la que describía Durkheim, casi al pie de la letra: “Nuestra fe se ha quebrantado; la tradición ha perdido parte de su imperio; el juicio individual se ha emancipado del juicio colec-

ca de su tiempo; pero es obvio que ese defecto no se limita a la economía en sus consecuencias (Emile Durkheim, *La división del trabajo social*, trad. Carlos Posada, Madrid, Akal, 1982, p. 4 y *passim*).

³ Una exposición simple y clara del proceso, para el caso particular de la sociedad mexicana, puede verse en Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1990, *passim*.

tivo. Mas, por otra parte, las funciones que se han disociado en el transcurso de la tormenta no han tenido tiempo de ajustarse las unas a las otras; la nueva vida que se ha desenvuelto como de golpe no ha podido organizarse por completo[...].⁴ Ahora bien, referirse a ese cambio con el término *anomia* no ayuda mucho a esclarecer su significado. Porque no es un fenómeno uniforme, no es algo enteramente nuevo, debido al progreso en la división social del trabajo, y no se manifiesta particularmente como “desvinculación” de los individuos.

Merton introdujo un matiz interesante con su redefinición del concepto. Según su idea, la anomia se produce cuando hay una distancia excesiva —una distancia insalvable, incluso— entre los objetivos que en una sociedad se proponen como deseables, las expectativas ideales de éxito, digamos, y las posibilidades reales de alcanzar esos objetivos, de acuerdo con reglas institucionalizadas.⁵ Bajo esa mirada, la consecuencia que ofrece mayor interés es la siguiente: la anomia no es forzosamente un fenómeno universal, que afecte al conjunto de una sociedad, sino que puede producirse en cualquier momento, en cualquier grupo o segmento específico. La discrepancia entre los valores que se proponen y los recursos disponibles puede darse de muchos modos.

De hecho, el argumento de Merton supone que el resultado anómico es una de las posibles respuestas al desajuste

⁴ Durkheim, *op. cit.*, p. 479.

⁵ “La anomia es concebida como la quiebra de la estructura cultural, que tiene lugar en particular cuando hay una disyunción aguda entre las normas y los objetivos culturales y las capacidades socialmente estructuradas de los individuos del grupo para obrar de acuerdo con aquellos.” Robert K. Merton, *Teoría y estructura sociales*, trad. F. Torner y R. Borques, México, FCE, 1987, p. 241.

y supone que hay porciones de población más proclives a ello: “El proceso mediante el cual la exaltación del fin engendra una *desmoralización* literal, es decir, una desinstitucionalización de los medios, ocurre en muchos grupos en que los dos componentes de la estructura social no están muy integrados.”⁶ Mirando la situación de cualquiera de nuestros países no es difícil encontrar grupos y circunstancias favorables para la anomia así definida; no es difícil encontrar grupos en que la “integración” de las metas sociales y la estructura normativa es prácticamente imposible: al menos, la integración armoniosa de las metas socialmente dominantes y la estructura normativa implícita en el orden jurídico o en el horizonte ideal de las élites culturales.

2

Para una reflexión indagatoria, aproximativa, como ésta, conviene ante todo evitar la ilusión de la excepcionalidad: la idea de que nuestro presente es algo único, de gravedad nunca vista, insuperable. Es decir, conviene evitar que la palabra *anomia* tenga sobre todo una función enfática.

Con todos los matices y las diferencias que se quiera, la situación general de América Latina a principios del siglo XXI es grave. Más concretamente, lo que sucede en Argentina, Venezuela, Perú, Ecuador, no es sólo una crisis económica y no es un episodio menor sino que existe una mezcla de inconformidad económica y escepticismo, miseria, polarización social, ineptitud política, un horizonte general de

6. *Ibid.*, p. 214.

desconfianza que podría designarse como anómico, en casi cualquiera de las definiciones del término. El orden económico aparece como algo injusto para las mayorías, el orden institucional es precario y de funcionamiento dudoso en cualquier ámbito, los políticos y los partidos están todos bajo sospecha, existe la convicción general de que la corrupción decide el rumbo de la sociedad; en breve: hay en la base una “crisis moral”.⁷

Ahora bien, con toda la gravedad que tiene, la situación no es única en nuestra historia. Pensada en esos términos generales, como una “crisis moral” hecha a base de desconfianza e incertidumbre, recuerda en muchos aspectos a otras crisis de nuestra historia. Si miramos los períodos en que el conjunto de las sociedades latinoamericanas se ha visto en trance semejante, tenemos como ejemplo la crisis de la que emergieron los populismos clásicos —el de Perón, el de Vargas o el de Gaytán— o bien las crisis producidas durante nuestras guerras de independencia —las anteriores y las posteriores a la guerra—, con el desfondamiento del orden colonial. Varios de los rasgos que aparecen hoy también pueden verse en aquellas situaciones y, en realidad, son bastante familiares: la quiebra de las instituciones, su absoluta incapacidad para organizar la vida social, los vaivenes del caudillismo, la agitación antiparlamentaria o antioligárquica, la sospecha de la

⁷ Esa *desconfianza* radical, fundamental y generalizada, está en el origen de la inestabilidad política y las protestas económicas y explica, por ejemplo, el auge de la “antipolítica” en todas sus variedades. Significa, entre otras cosas, una incertidumbre básica, incluso la imposibilidad de “pensar” el futuro (Véase Norbert Lechner, *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, Santiago de Chile, LOM, 2002).

corrupción, la radical desconfianza hacia las élites; se podría aventurar la hipótesis de que todo esto pertenece a la forma general de las crisis políticas de nuestros países.

Dicho en otros términos: con frecuencia significativa, en las sociedades latinoamericanas, las crisis políticas se manifiestan como “crisis morales”. Es decir, no se reducen a un cambio del personal político, no se limitan al desprestigio de algunas instituciones, ni siquiera al enfrentamiento directo de dos bandos de oposición nítida y radical; con mucha más frecuencia lo que ocurre es una descomposición general donde naufragan tanto el orden jurídico como los partidos y el conjunto de las élites en una lenta y larga sucesión de conflictos sin orientación precisa. Lo que no hay es un horizonte normativo que sirva de eje de referencia, por adhesión o por oposición, para dar cauce a la crisis.

Con el paso del tiempo, la historiografía reconstruye esos períodos críticos y les confiere una unidad, una coherencia que no sólo no era visible en su momento, sino que muchas veces es del todo ficticia. Suele haber coaliciones ocasionales, favorecidas por un enemigo muy concreto, pero eso a duras penas contribuye a ordenar el conflicto brevísimos períodos de tiempo; sirven de ejemplo la Revolución mexicana de 1910 o la Violencia colombiana, pero también las guerras de independencia.

En el presente tenemos, según la idea de Peter Waldmann, un Estado anómico, es decir, un Estado que no actúa como tal, que carece de recursos de autoridad y eficacia para su función, de modo que no permite ordenar la vida social. Es verdad. Pero por la misma razón y con el mismo sentido podríamos decir que tenemos una economía de mercado anómica, un sistema educativo *anómico*, partidos, sindicatos e incluso una opi-

nión pública anómica. Todos los campos parecen estar igualmente desajustados. Pero me importa sobre todo hacer hincapié en esto: el hecho que anota Waldmann no es un fenómeno inédito sino, todo lo contrario, casi frecuente. Como si hubiese rasgos característicos de nuestro arreglo social que produjeran, repetidamente, esta clase de “crisis morales”.

Con esta perspectiva, tratemos de explorar la utilidad del concepto de anomia para entender lo que sucede. Volvamos a empezar.

3

El concepto de anomia —cualquiera que sea la definición concreta que se adopte— lleva implícita una hipótesis general sobre la naturaleza de la acción social; supone que hay siempre un significado, concretamente una dimensión normativa de la conducta. Aparte de las reacciones químicas y los impulsos biológicos, que los habrá, aparte de las restricciones y los nexos causales, que también habrá, toda acción tiene sentido no sólo para quien la observa, sino también para quien actúa, y ese significado implica una referencia a valores.⁸ Más todavía: ese significado, esa referencia normativa, es un factor fundamental para producir la cohesión social.

Dicho brevemente, el sentido de identidad y pertenencia que constituye a un grupo social es, básicamente, un fe-

⁸ Se entiende que no se trata sólo de lo *bueno* y lo *malo*, sino del significado con que son investidos los objetos, hechos, relaciones y personas. La afirmación, por otra parte, es un lugar común para casi toda la sociología a partir de Max Weber.

nómeno normativo. Puede haber opiniones distintas, ideas e intereses distintos y hasta opuestos, pero el orden social se mantiene porque hay un fundamento común, un sistema de creencias efectivamente compartidas sobre el que se construyen las instituciones sociales. Siendo así las cosas, la crisis del sistema de creencias provoca una situación de anomia: la erosión y finalmente el desfondamiento del orden por la pérdida de ese sentido de identidad común.

El argumento es razonable en términos generales, pero también es exagerado. Esa unidad básica del sistema de creencias es una condición desmedida, más bien improbable. Mucho más si se piensa en la subordinación del interés particular al interés general, como lo hace Durkheim. Sin embargo, desde hace siglos existe en América Latina la convicción de que es necesaria esa clase de uniformidad normativa; de hecho, es una preocupación recurrente que aparece, por ejemplo, en el moralismo dictatorial de García Moreno o del doctor Francia, o bien en el voluntarismo de la pedagogía positivista, en las ideas regeneracionistas típicas del populismo clásico. Existe la convicción de que nuestras sociedades son, en un sentido muy elemental, "inmorales", porque es obvio que no existe esa unidad en un sistema de valores común.

Tratemos de ver las cosas con algún detenimiento. Con razonable seguridad puede decirse que eso que se llama "corrupción" es un achaque permanente, endémico de los estados latinoamericanos;⁹ con el mismo fundamento puede

⁹ Como referencia, vale la pena revisar, por ejemplo, el libro de Claudio Lomnitz (ed.), *Vicios públicos, virtudes privadas*, México, Ciesas/M.A. Porrúa, 2000, *passim*.

decirse que el comportamiento cívico, tal como lo requieren las instituciones, es algo más bien excepcional; lo que predomina, en general, son prácticas y formas de relación clientelares, corporativas, comunitarias, en una estructura política en la que predomina el “particularismo”, con su propensión característica hacia la “acción directa”.¹⁰

Digamos que ambos rasgos, la corrupción y la incivilidad, son constantes. Cualquiera que sea su causa, su significado no ofrece muchas dudas; hay un desfase, un desajuste, una brecha entre el orden institucional (que traduce, digámoslo así, el orden normativo que imaginan las élites) y el orden normativo que en efecto guía las prácticas cotidianas y organiza el funcionamiento de la sociedad.¹¹ Desde luego, las prácticas habituales se condenan casi de rutina, caben en el cajón de sastre de la “corrupción”, y las virtudes civiles son elogiadas sin término; sin embargo, una mirada atenta descubre sin dificultad que ninguno de los dos órdenes permite un discurso de justificación coherente y creíble.

Por una parte, hay una falta de legitimidad histórica del Estado; difícilmente puede creerse en la justicia que pretenden representar las instituciones estatales o el orden jurídico —tanto por su ineficacia como por su distancia respec-

¹⁰ La relación entre el particularismo y la “acción directa”, tal como lo expuso Ortega en *España invertebrada*, ofrece una clave interesante para aproximarse al orden político de las sociedades latinoamericanas; es una lástima que no se aproveche con más frecuencia. (José Ortega y Gasset, *España invertebrada*, en *Obras completas*, Madrid, Revista de Occidente/Alianza, 1983, vol. 3, *passim*).

¹¹ No sobra insistir: la práctica cotidiana, siendo contraria al orden institucional, no se reduce a la “inmoralidad” sino que se estructura a partir de otro orden normativo.

to a las condiciones del orden material. Existe, por cierto, una imagen desmedida y contradictoria del Estado, que inspira toda clase de expectativas; eso no obsta para que prevalezca una actitud básica de desconfianza.¹² Por otra parte, el orden normativo que organiza la acción social carece por completo de articulación; no es un orden ni unitario ni sistemático y, desde luego, ni remotamente ofrece una alternativa cultural o ideológica para los valores modernos y civiles incorporados al Estado. Dicho en otros términos, resulta indefendible.¹³

4

Abro un breve paréntesis para comentar con mínimo determinamiento la idea de Estado anómico, propuesta por Peter Waldmann. Su argumento se refiere a esa brecha —constante, generalizada— entre el orden institucional y el orden práctico. En síntesis esquemática dice que el Estado no contribuye a la regulación efectiva, transparente y general de la sociedad sino que, con frecuencia, actúa incluso en sentido contrario; es decir, no es un referente normativo eficaz sino fuente de incertidumbre. Como institución, el Estado no

¹² Un fenómeno frecuente en las sociedades que son producto de la colonización. Puede verse una exploración muy sugerente del tema en Ashis Nandy, "Democratic Culture and Images of the State", en *idem.*, *Time Warps. Silent and Evasive Pasts in Indian Politics and Religion*, New Brunswick, N.J., Rutgers University Press, 2002.

¹³ Hablo de un orden normativo por simplificar; es evidente que, en la práctica, existen varios órdenes normativos que organizan la vida cotidiana de grupos distintos.

procura esa vinculación de los intereses particulares con un interés general que pedía Durkheim; ni cumple con las normas, ni impone el cumplimiento de las normas.

En sustancia, el argumento es impecable. La experiencia histórica confirma que es así. Digámoslo de nuevo: la corrupción y la incivilidad pueden ser tomadas como constantes para cualquiera de los países de la región. Eso significa que el Estado no actúa como Estado, no es —en estricto sentido— un Estado de derecho; más todavía: con relativa frecuencia el Estado resulta, paradójicamente, subversivo, interviene de manera activa y directa en la violación del orden jurídico. En ese sentido y por esa razón, conviene sin duda el adjetivo: es un Estado anómico.

Ahora bien, en el argumento de Waldmann hay implícita una idea del Estado, de su función y sus responsabilidades; una idea razonable, pero tal vez inexacta en lo que se refiere a América Latina. El Estado moderno debe ofrecer seguridad y certidumbre, debe imponer un marco uniforme y estable de reglas que sirvan para orientar las expectativas de los actores sociales en cualquier circunstancia, con una nítida distinción de lo público y lo privado. Los estados latinoamericanos no hacen eso, no son así. Ahora bien, a pesar de eso, incluso contando con sus irregularidades y sus márgenes de arbitrariedad, sí permiten la formación de expectativas estables; no las de un Estado de derecho, transparente y disciplinado, sino las de un actor político relativamente predecible. Dicho de otro modo, no provoca estrictamente *desorden* en la sociedad, sino que es uno de los factores de un orden a veces difícil de descifrar analíticamente, pero muy eficaz en la práctica.

La mirada de Peter Waldmann coincide en esto con la

de muchos estudiosos latinoamericanos, quizá la mayoría en los tiempos recientes, que ven en el Estado, sobre todo, el motor de una posible modernización y una transformación civil de la sociedad. El argumento es claro y persuasivo: sin un Estado de derecho eficaz y legítimo, con autoridad y recursos, con capacidad para imponer reglas claras y uniformes, no es posible el desarrollo social. Insisto: el argumento es persuasivo, aunque de momento no pasa de ser una hipótesis contrafáctica.

Me interesa explorar un camino distinto (eso trato de hacer en estas páginas). Un orden estrictamente moderno, con una economía de mercado eficiente, una ciudadanía atenta y un orden político democrático y civil sólo es posible en un Estado como el que describe Waldmann. Pero la alternativa no es, pura y simplemente, el desorden. Ha existido hasta ahora en las sociedades latinoamericanas un orden distinto, con rasgos peculiares, con características moralmente intolerables si se quiere, pero un *orden efectivo*, con su propia lógica y por lo tanto, también, con sus formas peculiares de conflicto. Me interesa entender ese orden; no sólo porque sea en sí mismo importante entenderlo, sino porque es indispensable para imaginar su posible evolución futura (incluso una evolución orientada hacia el modelo de Estado que imagina Waldmann).

5

Retomo el argumento general. En las sociedades latinoamericanas no hay un único sistema normativo, no lo ha habido nunca. Por otra parte, ninguno de ellos es tampoco en-

teramente “falso” o insignificante.¹⁴ Es verdad que no puede contarse con que se cumplan las leyes de manera automática; al contrario: con relativa frecuencia dejan de cumplirse, incluso de manera habitual. No obstante, eso no significa que las leyes no tengan importancia. En los arreglos políticos o económicos, en el orden de la vida diaria, la posición y la fuerza relativa de los actores es enteramente distinta si están fuera de la ley.¹⁵ Por otra parte, los valores modernos, liberales y civilistas de las élites culturales también pesan sobre la opinión, aun cuando son impracticables; hay otros órdenes normativos, la práctica se guía por otros criterios, se reconocen y se aceptan de manera implícita otras normas, pero no se prescinde del ideal cívico.

El resultado es que las expectativas que organizan y dan forma a la acción social no obedecen a un modelo único, sino que incluyen varios códigos y sistemas normativos en una especie de *repertorio* de significados disponibles.¹⁶ Así sucede, por ejemplo, que se invoquen garantías constitucionales para legitimar la invasión de tierras; sucede que se utilicen los puestos de representación como recurso para negociar la desobediencia selectiva de la ley por parte de clien-

¹⁴ Con expresión hiperbólica decía Octavio Paz que en México vivimos en la “mentira constitucional”, porque las leyes no se cumplen. Es una exageración. Sobre todo, es engañosa la idea de que la ley sea directamente una “mentira” o una máscara, porque en la realidad la ley importa, y mucho.

¹⁵ Lo ha mostrado, con acopio de material empírico, en un texto de notable claridad, Antonio Azuela de la Cueva, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1989.

¹⁶ Uso el término *repertorio* en un sentido similar al que le da Edmund Leach, *Los sistemas políticos de la Alta Birmania*, Barcelona, Anagrama, 1976.

telas o corporaciones. Y lo mismo, o algo muy semejante, ha sucedido al menos desde hace un par de siglos. Hay ámbitos, tiempos, circunstancias en que puede esperarse un cumplimiento bastante general y pacífico del orden jurídico; hay conflictos que se ordenan y se procesan dentro de la ley; pero hay también ocasiones en que el orden social se reproduce al margen de la legalidad.

Lo primero que me interesa subrayar es lo siguiente: esa situación, la coexistencia de varios órdenes normativos, no es caótica; de hecho, se cuenta con ella y en general permite la configuración de expectativas estables. Incluso las élites políticas y culturales, que en público asumen un lenguaje moral cívico y legalista, agresivamente moderno, en el orden cotidiano se adaptan sin dificultad a la mezcla. Eso significa que el desfase entre las creencias y las instituciones puede ser cosa más o menos permanente, hasta aceptada, pero no un signo de anomia.

Lo segundo: en las condiciones descritas, ninguna institución es enteramente sólida, eficaz y confiable. Todas tienen que funcionar, por decirlo así, entre dos aguas, con una estructura formal moderna y una lógica informal distinta, a veces contraria. Por esta razón las crisis adquieren ese aire de "crisis moral", de crisis de legitimidad, que pone en duda la vigencia de los valores y la posibilidad de su traducción en formas institucionales. La distancia que denunciaba Jorge Eliécer Gaytán entre el "país legal" y el "país real" es evidente en cualquiera de nuestras sociedades, es un dato cotidiano; en las situaciones de crisis aparece como una deformidad inaceptable, que hace imperativa la "regeneración" de la sociedad.

A partir de ahí, tratemos de mirar de nuevo al presente. La "crisis moral" que puede verse, el descrédito de las insti-

tuciones y la desconfianza generalizada no son rasgos enteramente nuevos. Tampoco lo es la preocupación de las élites culturales por recuperar o por crear alguna clase de unidad normativa, llámese convicción civil, ciudadanía, ánimo democrático, conciencia jurídica, etcétera. Dicho lo cual es necesario anotar que hay también rasgos propios del momento; rasgos que en estricto sentido lo hacen excepcional. Esta crisis no es única, pero sí es diferente de otras.

En términos generales, vivimos la resaca de ese confuso oleaje que se llamó la “transición a la democracia”. La desconfianza y la desmoralización de hoy tienen mucho que ver con el artificioso entusiasmo de ayer.

Hubo, entre las dictaduras del último cuarto del siglo xx, algunas que se propusieron alguna forma de *regeneración nacional*; al menos, eso decía su retórica.¹⁷ En cualquier caso, fracasaron. Se impuso, con violencia extraordinaria en ocasiones, la vigencia de un único orden normativo, pero se impuso de forma beligerante —como estructura de una “guerra”—, sin capacidad y sin voluntad de integración. La idea de la democracia ofreció en las últimas dos décadas del siglo la ilusión de un nuevo, generalizado consenso social, un acuerdo no sólo contra los gobiernos autoritarios, sino a favor de un conjunto de valores relativamente simple, coherente y practicable: igualdad de derechos, libertades civiles, participación, legalidad.

El resultado está a la vista: en casi toda la región se transitó del entusiasmo al desencanto en pocos años. El consen-

¹⁷ En el caso chileno tiene rasgos particularmente llamativos esa inclinación “regeneracionista” (ver, por ejemplo, Humberto Lagos Schuffeneger, *El general Pinochet y el mesianismo político*, Santiago de Chile, LOM, 2001).

so democrático imaginado desapareció casi repentinamente; ni las instituciones representativas, ni los partidos, ni la clase política conservan un mínimo razonable de credibilidad, tampoco el orden legal y mucho menos el orden del mercado. Para decirlo en términos esquemáticos, de varios modos distintos, por itinerarios distintos, ha habido una “desestructuración” de lo político —similar en algunos rasgos al “momento populista” de mediados del siglo xx— que ha favorecido el ascenso de nuevos caudillos populares, abanderados más o menos explícitos de la “antipolítica”, como Fujimori, Bucaram, Toledo, Chávez, Lavín o Fox.¹⁸

Sin embargo, tampoco ese nuevo liderazgo ha conseguido recuperar la autoridad, no ha conseguido darle contenido a la representación ni puede configurar de otra manera el orden. Lo que predomina, como discurso político, es una mezcla del artificioso realismo de la tecnocracia, el antiparlamentarismo más rudimentario y un ánimo justiciero y autoritario, una combinación contradictoria de tópicos populistas con el individualismo agresivo y entusiasta de la retórica “neoliberal”. De hecho, el discurso político vigente es más que un síntoma: es un ingrediente de la “crisis moral” del presente inmediato; contribuye sobre todo a acentuar el desprestigio de las instituciones y en general no mira más allá del corto plazo.

¹⁸ Perú es quizá el extremo de esta tendencia, por eso resulta particularmente útil su estudio. Para tener una visión de conjunto, conviene ver el magnífico libro de Carlos Iván Degregori, *La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*, Lima, IEP, 2000, y el de Julio Cotler y Romeo Grompone, *El fujimorismo. Ascenso y caída de un régimen autoritario*, Lima, IEP, 2000.

6

Ha habido varias explicaciones del “desencanto” democrático y casi todas apuntan, finalmente, a ese desarreglo normativo que, en el extremo, sería la anomia. Casi todas, por otra parte, encuentran el origen material de la crisis en el orden financiero, productivo, jurídico e institucional que se ha dado en llamar “neoliberal”, es decir, en las tensiones —y catástrofes— sociales provocadas por la desaparición del Estado de bienestar y la inercia de las fuerzas del mercado, ahora globales.¹⁹

Suele decirse, por ejemplo, y con razón, que en nuestras sociedades no hay Estado de derecho: el imperio de la ley es una remota aspiración, si acaso, y el aparato administrativo del Estado funciona malamente, plagado por la ineficiencia y la corrupción. Nada de eso es nuevo. Tampoco es extraño que, en situaciones de crisis resulten más notorias y más graves las carencias del Estado. Lo interesante es que se busque de nuevo una explicación cultural o, al menos, una dimensión cultural del problema;²⁰ se dice —de nuevo, con razón— que no se trata tan sólo de falta de recursos financieros y materiales, aunque también falten, sino fundamentalmente de las actitudes: no hay un sentido de responsabilidad pública en los funcionarios, pero no hay tampoco, por parte de la sociedad,

¹⁹ Rasgos similares pueden apreciarse incluso en la evolución, aparentemente exitosa, de la democracia chilena (véase, por ejemplo, Alfredo Jocelyn-Holt Letelier, *El Chile perplejo. Del avanzar sin transar al transar sin parar*, Santiago de Chile, Planeta, 1998).

²⁰ Es un retorno, por vías más o menos oblicuas, a las ideas de hace medio siglo; las ideas, por ejemplo, de Gabriel A. Almond y Sydney Verba, *La cultura cívica*, Madrid, Euramérica, 1970.

el reconocimiento del interés público en el Estado. Por ese motivo hay la inclinación al uso patrimonial de los cargos, la organización de clientelas y las expectativas tradicionales, de patronazgo y protección, contrarias a la lógica del Estado moderno. En breve: no hay ciudadanía.²¹

Por otra parte, se ha hablado desde hace tiempo de los riesgos de “sobrecarga” de los sistemas democráticos cuando falta autocontrol por parte de la ciudadanía y de la clase política.²² No habiendo una conciencia medianamente clara del interés público, predomina la lógica particularista en los electores y una competencia demagógica entre los candidatos; se promete todo y se espera todo de gobiernos que, por supuesto, no están en condiciones de cumplir con lo que ofrecen. La consecuencia es una propensión a la retórica populista, cada vez más hueca, y un escepticismo que aumenta con cada elección: de un modo u otro se socava la legitimidad de las instituciones representativas.

Cuando se habla de los “defectos culturales” lo que se dice es, de alguna manera, que en nuestras sociedades no hay moral cívica, que faltan las virtudes mínimas que requiere el ejercicio normal de los derechos ciudadanos.²³ En estas condiciones, las instituciones del Estado moderno están sistemáticamente desajustadas, fuera de lugar, obligadas a funcionar

²¹ Para una discusión reciente del tema puede verse el conjunto de ensayos reunidos bajo el título “Ciudadanos de baja intensidad” en *Nexos*, México, octubre 2002.

²² Era el argumento que se usaba, curiosamente, en defensa de las dictaduras en los últimos años de la guerra fría (véase el clásico texto de Jeanne Kirkpatrick, *Dictadura y contradicción*, Buenos Aires, Edhasa, 1981).

²³ Un ejemplo, entre muchos: Edgar Varela Barrios, *Crisis de la civilidad en Colombia*, Bogotá, Universidad del Valle, 1995.

en un ambiente adverso. No es razonable, por lo tanto, esperar que se cumpla con la ley de manera automática, que se acepte el orden institucional, que la política sea conducida de manera responsable: si no hay ciudadanos, todo el orden institucional se deforma hasta volverse irreconocible, pero, por otra parte, no hay otro sistema alternativo, configurado a partir de otro conjunto de valores.

Todo eso es cierto. Pero no es nuevo. Se trata de esa coexistencia de idiomas normativos diferentes —a veces contradictorios— que puede verse en América Latina desde hace siglos. Es decir, no es producto de la democracia ni puede resolverse con un gobierno de fuerza, populista o de otra clase. Hay ese ingrediente “cultural” de nuestra crisis y, según lo más probable, seguirá siendo parte de nuestro orden social, en mejores o peores circunstancias. De modo que hay que pensar la política, el Estado, la democracia, a partir de ese hecho y no imaginar que puede hacerse desaparecer ni fingir que no existe. Volviendo a la argumentación de Waldmann: ese Estado anómico no puede transformarse en un Estado de derecho moderno, de reglas claras y funcionamiento eficaz y transparente, no por ahora; pero eso no significa que estemos condenados a la disolución final de los vínculos sociales.

7

Un último apunte. Se ha escrito poco sobre eso y es difícil ir más allá de la especulación, no obstante, tengo la idea de que ese desacuerdo normativo se refiere, en lo fundamental, a la noción de justicia. Por supuesto, la justicia es algo más preciso que ese “interés público” al que se refería Durkheim y di-

ficilmente tiene una traducción jurídica e institucional suficiente; pero es indispensable para la configuración del orden social. La relativa cohesión que hace falta para el funcionamiento de las instituciones, para que se pueda gestionar el conflicto y acomodar los varios intereses sin que se vea amenazada la integridad social, todo ello depende de la convicción general de que, aproximadamente, se da "a cada uno lo suyo".

Este factor básico de confianza no existe hoy en las sociedades latinoamericanas. La idea de justicia encarnada por las instituciones públicas es casi insignificante: por el retraimiento del Estado tanto como por su ineficacia, por lo que sí hace y por lo que deja de hacer. Y la política no contribuye a subsanar el defecto sino que incluso lo agrava. En términos generales, podría decirse que hay dos nociones de justicia no sólo distintas sino opuestas, cuya contradicción se manifiesta en la situación actual con particular nitidez: una, la idea de justicia implícita en el orden del mercado, cuyos criterios son la productividad, la responsabilidad individual, la competencia, la utilidad; otra, la idea del populismo clásico latinoamericano, que asocia justicia y necesidad —no repara en la utilidad o el mérito individual, sino sobre todo en las carencias colectivas.

En breve, esto significa que hay un desacuerdo elemental, insuperable, con respecto a lo que deben hacer las instituciones, un desacuerdo sobre el significado del interés público. Las expectativas de consumo y bienestar que ofrece el discurso dominante no pueden ser satisfechas para la mayoría de la población y, en consecuencia, los rígidos criterios de eficiencia, rentabilidad y equilibrio fiscal no significan casi nada; las expectativas de equidad y "justicia social" que todavía quedan en mucho del diseño institucional y en la retórica política tampoco tienen recursos para materializarse.

Volvamos al argumento general. La crisis actual de América Latina se manifiesta, en efecto, como “crisis moral”: emergen los desacuerdos entre idiomas normativos que siempre han estado allí y no hay recursos políticos para gestionar el desfase. Pero no es una situación de anomia literalmente. Aunque hemos seguido, en mucho, el trayecto que describiera Durkheim. El debilitamiento hasta la desaparición de los vínculos tradicionales es un hecho, pero un hecho del pasado; las instituciones modernas —mercado, derecho, Estado— no han producido formas de vinculación orgánica y no hay una base sólida de creencias compartidas. Pero hay varios órdenes normativos que pueden coexistir en un equilibrio relativamente estable. Es la situación de siempre. Hasta ahora, todos los intentos de modificarla radicalmente han fracasado; reducir esa heterogeneidad y transformarla en un solo orden normativo, capaz de producir cohesión social, con un arreglo institucional consistente y apto ha sido un empeño recurrente pero, hasta hoy, ilusorio.

Por supuesto, es imposible predecir lo que vendrá en el futuro. En el mejor de los casos, que no es improbable, alguna forma de orden similar a las que ha habido: una organización política de la heterogeneidad, siempre precaria, de instituciones contrahechas y vacilantes. Pero es verdad que podría no ser tan fácil el retorno. El mayor obstáculo es la ilusión de la uniformidad que predomina en el pensamiento y en el discurso político del nuevo siglo; la ilusión de que el Estado (mínimo) y el mercado (global) bastan finalmente como recursos de cohesión social y que puede prescindirse de la política, con sus dosis de arbitrariedad.

RECUERDOS DEL PORVENIR: MEMORIA DE LA POLÍTICA

Nora Rabotnikof

En esta ponencia hago un esfuerzo por articular de manera un tanto pragmática tres temas que en general han sido abordados de forma separada: la memoria política, el malestar con la política (que es ya un tópico, por no decir un lugar común en los diagnósticos contemporáneos) y la anomia. El primer punto me interesa particularmente, el segundo, porque creo que hay una veta sugerente a partir de las formas de hacer memoria para entender un poco más ese malestar (sobre todo en las sociedades del Cono Sur) con la política, y el tercero, la anomia, porque nuestro conferenciante principal de algún modo marcó el tono con el título de su ponencia. Comienzo por el último tema, es decir, por una apropiación pragmática de *una* de las caracterizaciones de la anomia y trato de traducirla al lenguaje del malestar con la política. Luego tiendo algunos puentes teóricos entre memoria, experiencias y expectativa, y la desafección con la política. Y termino con algunos ejemplos tomados de fuentes secundarias en Argentina y en Chile.

Anomia y desencanto político

La tradición del pensamiento social ha utilizado diferentes construcciones del concepto de anomia en una empresa con distintos alcances y disímiles resultados interpretativos. Ausencia de normas, en su significado más literal, el concepto ha sido utilizado a veces como sinónimo de cultura de la ilegalidad (la anomia boba de Carlos Nino), como crisis de integración, como ausencia de límites a lo posible y lo deseable, como inadecuación de las reglas de procedimiento en situaciones de cambio rápido, como debilitamiento de los controles sociales, como desfase entre la afirmación y el cumplimiento o vigencia de las normas y, a veces, como inexistencia del Estado de derecho. En general, su uso detona un llamado de alarma en torno a una crisis moral de la sociedad, a un déficit en la capacidad de previsión de las acciones o en torno a un juego en el que, a la larga, todos pierden.

Aunque también hubo y hay interpretaciones positivas de la anomia, entendida en estos casos como superación de la uniformidad imperativa de los códigos morales (pluralismo moral), como eliminación de la autoridad religiosa única y el despliegue del politeísmo de los dioses, como florecimiento del pluralismo asociativo, etcétera. Curiosamente, desde Guyau hasta Vattimo (con su afirmación de la relación entre desarraigo y emancipación), la anomia también ha sido vista en su lado positivo, como moralidad independiente y autónoma, como afirmación irrestricta de las diferencias, como perspectivismo y escepticismo, etcétera.

En su forma adjetivada, ha sido utilizado para calificar sociedades, grupos, instituciones, organizaciones (formas de Estado, según vemos) y situaciones individuales y grupales.

Se ha ubicado su génesis tanto en la contraposición entre estructuras sociales y culturales como en el campo de cierta psicología, en la tensión entre impulsos instintivos y constricciones culturales. Otro gran conjunto de trabajos sobre anomia se inclina hacia la idea del malestar moral o cultural y sobre todo a sus manifestaciones en los sentimientos y percepciones de la gente. Así, Srole postuló en su momento una serie de indicadores de anomia que servían para construir una escala que permitiera detectar qué tan anómicos se sentían o se autopercebían los miembros de una determinada sociedad. Recordemos aquellos indicadores: 1) Percepción de la indiferencia de los líderes de la comunidad en relación con las necesidades propias; 2) percepción de que es poco lo que puede lograrse en una sociedad carente de orden e imprevisible; 3) percepción de que la realización de los objetivos de la vida se aleja cada vez más o se torna cada vez más improbable (aspiraciones); 4) sensación de futilidad; y 5) el convencimiento de que no se puede contar con compañeros personales o socios para tener apoyo psicológico.

Quisiera tomar estos indicadores, para pasar sin mayores críticas (esta construcción ha sido muy criticada), a ese otro gran tópico que es el del llamado malestar con la política. El salto no es del todo injustificado. En efecto, si traducimos a otro vocabulario estos indicadores que la sociología americana de su época fraseó de este modo, nos encontraremos con que 1) el primero (el que se refiere a los líderes) estaría expresando la percepción de la distancia insalvable entre clase política y ciudadanos, la pérdida de confianza en los políticos profesionales, la alerta o el desánimo frente a la corrupción (esto tendría su expresión casi perfecta en esa consigna que, desde hace un año, parece animar la movilización social en

Argentina: “Que se vayan todos”); 2) que el punto que se refiere al empobrecimiento de los logros ante la imprevisibilidad podría traducirse en la percepción ya no de la incertidumbre y la contingencia (y menos aún de esto como ejercicio de la libertad) sino como inseguridad, falta de certeza y desprotección (algunos analistas argentinos sugerían la posibilidad de formular un índice de *dolor país*); y 3) el tema de las aspiraciones podría traducirse como reducción del horizonte de expectativas y como transformación del manejo del tiempo, es decir, de lo que algunos llamarían déficit en la producción de futuro. Que el indicador de la futilidad podría traducirse como crisis de sentido y obviamente que el quinto indicador puede asociarse al debilitamiento de los lazos comunitarios, del sentido de pertenencia, con el individualismo y la privatización. Es decir, una cierta construcción del concepto de anomia presenta parecidos de familia con el malestar, la desafección o la desconfianza hacia la política de la que tanto se habla.

¿Por qué tiene sentido relacionar esta traducción pragmática de la anomia con la articulación entre pasado y futuro y con la crisis de la política? Dos tipos de razones, una empírica y otra teórica, podrían justificar este aparente salto. Comienzo con la empírica. En los informes del PNUD sobre desarrollo humano que se han venido llevando a cabo en distintos países del Cono Sur (voy a tomar como elemento de apoyo el trabajo en Chile, elaborado, entre otros, por Norbert Lechner y Pedro Guell), el tema de la memoria o de las formas sociales de hacer memoria aparece primero como un indicador secundario (el tema es otro) y luego pasa a ocupar un lugar central. Cito: “hemos llegado inesperadamente al tema de la memoria persiguiendo otros

temas. Nuestro punto de partida fue una especie de pregunta por los obstáculos y oportunidades actuales para que los sujetos gobiernen los cambios y la modernización. La tarea de imaginar y construir futuro es inseparable del proceso de hacer memoria, esto se explica especialmente por la relación particular que la sociedad chilena actual ha establecido con sus experiencias y sus esperanzas”.¹ También en el caso de Argentina y aún en estos momentos de debacle económica, política y social, la reflexión sobre la memoria sigue decantando en una serie de trabajos centrados no sólo en la experiencia de un pasado traumático sin saldar o insaldable, sino en reflexiones que giran en torno a la memoria inflacionaria, a la experiencia de la llamada burbuja de los diez años de gobierno menemista y a la memoria y desmemoria de experiencias organizativas anteriores. Desde el punto de vista de la investigación empírica, la articulación de sentido entre construcción de la memoria colectiva y el malestar con la política resulta entonces bastante clara.

La razón teórica que me lleva a intentar trazar ese puente es un poco más rebuscada si se quiere, pero se basa en la articulación entre los conceptos de espacio de experiencias y horizonte de expectativas, que Koselleck utiliza en *Futuro pasado* para esbozar una tesis fuerte acerca de la política en la época moderna.

En aquel texto, recordemos, expectativas y experiencias son formuladas como categorías formales que operan casi como condiciones de posibilidad para la historia real y pa-

¹ Norbert Lechner y Pedro Guell, *La memoria y la construcción social del tiempo* (mimeo.), noviembre 1998. Pedro Guell, *La memoria y el futuro: las dificultades de la construcción del tiempo social en Chile* (mimeo.), octubre 1998.

ra su conocimiento, como condiciones de manejo del tiempo tanto de los actores como de los intérpretes, narradores y observadores. La experiencia hace referencia a un pasado presente, incorporado bajo la forma de recuerdo o de un cierto saber (aunque incluya, en rigor, tanto la elaboración racional como modos inconscientes). Incluye la experiencia propia (de un individuo, generación, comunidad) y la transmitida a través de generaciones e instituciones. Es decir, incluye tanto la experiencia vivida y recordada como el recuerdo de acontecimientos no vividos sino transmitidos. El término espacio de experiencia se utiliza para hacer referencia a la simultaneidad o copresencia de estratos de tiempo anteriores. En sentido estricto, no hay ordenamiento cronológico de la experiencia: la experiencia salta por encima de los tiempos, no crea continuidad en el sentido de elaboración aditiva del pasado.²

La expectativa, en cambio, hace referencia a un futuro anticipado (a un no experimentado, a lo que se puede descubrir). Espacio de experiencia y horizonte de expectativas son entonces condiciones de posibilidad de las historias, pero no son conceptos simétricos complementarios que coordinen especularmente pasado y futuro. Hay asimetría entre espacio de experiencia y horizonte de expectativas. Y esa asimetría entre uno y otro, y la variación histórica en la forma de coordinación entre ambos, permitirá formular una tesis fuerte. Según Koselleck la modernidad tematizó la distancia creciente entre experiencias y expectativas en términos de progreso, de una filosofía progresista de la historia, pero sobre todo, y ésta es la tesis que me gustaría retomar, invistió

² Reinhart Koselleck, *Futuro pasado*, Buenos Aires, Paidós, 1993.

a la política de la capacidad y la misión de conciliar esa diferencia. La política, entendida como gran proyecto, como utopía y como estrategia, como confianza en la capacidad de acción humana, fue la encargada de tender el puente entre un espacio de experiencias que parecía cada vez más lejano e insuficiente para dar cuenta y para enfrentar lo nuevo y un futuro cuya llegada parecía acercarse. Este investir a la política con la tarea de enfrentar la aceleración del tiempo histórico se expresaría en su momento, entre otras cosas, en los conceptos políticos de movimiento, conceptos políticos que se temporalizaban, se proyectaban a futuro y que contenían un grado de experiencia mínimo pero que generaban una especie de producción compensatoria de expectativas.³

Esta tesis nos habla de una dificultad para utilizar el pasado en la formulación de pronósticos y visiones de futuro pero, subrayo, nos habla por otro lado de una confianza en la política para salvar esta brecha entre experiencia y expectativas y de una especie de sobrecarga de la política para la reso-

³ Un ejemplo está dado por la forma en que los tres modos de gobierno de Aristóteles (monarquía, aristocracia y democracia) se transforman a la luz de la Filosofía de la Historia y de la proyección a futuro en una línea progresista. En Aristóteles éstos parecían ser conceptos saturados de experiencia. A finales del XVIII son reemplazados por conceptos de expectativa, por ejemplo, el tratamiento de la "República" en Kant que, a diferencia del antiguo concepto que notificaba una situación, es un ideal regulativo, informa el desarrollo progresivo de la historia y es, al mismo tiempo, una guía para la práctica. En efecto, en su perspectiva, el republicanism era el camino que conduce a la República, un principio de movimiento histórico, al mismo tiempo que el impulsarlo aparece como una suerte de "deber ser" político. Una reconstrucción similar podría hacerse respecto del comunismo y del liberalismo.

lución de problemas y la producción de esperanzas. Yo creo que parece posible afirmar que *esto ya no es así*, que la asimetría entre experiencia y expectativa parece hoy inclinarse más bien del lado de la experiencia, y de experiencias dolorosas y traumáticas que reducen el horizonte de las expectativas.

Es decir, el clima teórico y político contemporáneo registra esa asimetría de otra manera. Y esa mutación tendría que ver con que ni la confianza en el progreso indefinido, ni los conceptos políticos de movimiento (que, de ideales regulativos que informaban el desarrollo progresivo de la historia y eran una guía para la práctica se han transformado en tradiciones, con sus balances respectivos de éxitos y de fracasos), ni los mesianismos fuertes o débiles parecen tender hoy el puente entre las experiencias y las expectativas. Puede discutirse si esto constituye un vaciamiento, una quiebra o un eclipse de la política (si nos ubicamos en un tono de caída), o si esto es una forma de descargarla de misiones imposibles (en este caso la misión de articular pasado, presente y futuro, espacio de experiencia y horizonte de expectativas). Como en el caso de la anomia, nos topamos también aquí con construcciones más trágicas o más auspiciosas, con consecuencias más densas o más *lights* que también, me temo, tienen que ver con el mundo de ayer y con las formas a través de las cuales lo recordamos.

Memoria y política

La memoria es un tema de moda. El fin de siglo y la alborada del milenio parecen haber desatado una euforia mnémica indiscutible. Algunos, sin más, reconocen una indus-

tria de la memoria, que va desde las modas *retro* hasta la “musealización” compulsiva, y que abarca la comercialización tanto de las memorias más banales como de las tragedias más terribles del siglo. Biografías, reconstrucciones de períodos históricos enteros, literatura testimonial, *comics* autobiográficos, nos hablan de preocupaciones y obsesiones diferentes que son formuladas en el lenguaje de la memoria. Todo configura una especie de paradoja de fin de siglo: si un cierto pensamiento crítico varias veces acusó a la cultura occidental de estar construida sobre una suerte de amnesia estructural, la cultura de finales del siglo respondió a esta acusación con un gran giro al pasado. De los *futuros presentes*, es decir, proyectados hacia adelante, que animaron y dieron sentido a los proyectos de modernización y también a las estrategias revolucionarias en América Latina, hemos transitado, en el mejor de los casos, hacia los *futuros pasados*, es decir a los *futuros del ayer*, recuperados o reconstruidos a través de la memoria.

Viendo las cosas con más detalle, Andreas Huyssen señala dos momentos definidos de la cultura occidental del siglo xx en los que surgieron discursos de nuevo cuño sobre la memoria.⁴ El primero se ubica alrededor de los años 60 y está ligado a los movimientos de liberación nacional y los procesos de descolonización. Este primer momento se caracterizó por la búsqueda de historiografías alternativas, de tradiciones perdidas y por la recuperación de una visión de los vencidos. Estuvo signada por la búsqueda de esas perlas perdidas y de las voces que corrían el riesgo de perderse pa-

⁴ Andreas Huyssen, *Twilight Memories. Marking Time in a Culture of Amnesia*, Routledge 1995, y *En busca del futuro perdido*, México, FCE, 2002.

ra siempre. Sin saberlo, una especie de ejercicio de memoria benjaminiana (la recuperación explícita de Benjamin, en sentido estricto, fue un poco posterior). En aquella forma política de ejercicio del recuerdo, todo acto de memoria podía ser legítimamente percibido como acto de oposición y resistencia al poder.⁵

El segundo momento, detonado por el debate en torno al Holocausto, por la aparición de nuevos testimonios, por la profusión de aniversarios y recordatorios, se caracterizó por varios rasgos novedosos. El cambio temático y de orientación hizo que la brújula ya no indicara el camino hacia las perlas perdidas sino, sobre todo, hacia las tragedias y grandes fracturas sociales del siglo. Pero, además de ese cambio en la orientación, esta segunda y nueva forma de memoria es mucho más polifónica y controversial que la anterior. Esto llevó a que se transformara, muchas veces, en arena del debate político y que la relación con las formas de resistencia a la opresión fuese, en algunos casos, mucho más discutible.

Uno de los signos del carácter controversial de esta forma de memoria es el hecho de que algunos analistas, no necesariamente predicadores del olvido, comenzaron a hablar hace ya varios años de un *abuso* o un *exceso* de memoria. En realidad, cuando uno intenta examinar esta tesis del abuso o exceso, descubre que más que una tesis filosófica acerca de la memoria y el olvido (como la que está presente en la polémica de Nietzsche con el historicismo) se trata de un diagnóstico y una advertencia sobre la situación política y cultural actual. Las líneas argumentales son varias. Menciono sólo algunos

⁵ Tzvetan Todorov, *Los abusos de la memoria*, Buenos Aires, Paidós, 2000.

ejes de reflexión que, en las distintas ocasiones comparecen cuando se denuncia ese abuso: 1) aquella que relaciona memoria y conflicto, subrayando la forma en la que una herencia de enfrentamientos pone en jaque el alcance de una política incluyente y consensuada en el presente. Esta forma de argumentar los resultados perversos de un abuso de memoria fue muy socorrido en las transiciones; 2) aquella que critica la justificación, que se realiza en nombre de los pasados sufrimientos, de actos políticos aberrantes en el ahora (serbios en Bosnia, Israel) y que en el caso de algunos países latinoamericanos tiene que ver con las formas de reivindicación de la violencia política; 3) una línea que critica el sesgo excesivamente particularista o de exaltación de la pertenencia, presente en un cierto tipo de ejercicio de la memoria; 4) aquella que pone el acento en la victimización y en la afirmación de agravios irreparables para lograr reconocimiento y atención; 5) y otras líneas que asocian exceso, o mejor dicho, trampas de la memoria con una crisis de la política del presente y con un debilitamiento del futuro, sobre todo en aquellas situaciones nacionales cuya historia y tradición sufrió quiebras y fracturas significativas. En estos casos, lo que parece estar en juego, según algunos analistas, es el futuro de la memoria, es decir, el problema de la transmisión de una experiencia (política en este caso) a quienes no fueron parte de ella.

En el caso argentino, donde ya comienzan a historiarse las distintas formas de ejercicio de la memoria a partir de la transición, se reconocen varias etapas. Una primera fase de política de la memoria habría estado signada por la construcción de un contenido ético de la democracia, una revalorización de la dimensión jurídica de la política, por la idea de una refundación que instaurara un corte definitivo con el pasado y

por la condena al Terrorismo de Estado. Pero el trasfondo de esta forma de reconstrucción de la memoria, que era y es memoria del horror, fue formulada sobre la hipótesis de un enfrentamiento entre los grupos políticos armados y la violencia represiva, en lo que se dio en llamar la teoría de los *dos demonios*, porque tendía a homologar la violencia ejercida por las organizaciones guerrilleras y las Fuerzas Armadas. No puedo entrar ahora en el análisis de esa primera etapa y lo que supuso esa política de la memoria (en la que vamos a encontrar diferentes actores, diferentes narraciones). Pero sí podríamos afirmar, en síntesis, que se ordenó bajo esa consigna de la revalorización del Estado de derecho, de la construcción democrática, de la demanda de justicia, y en torno a la reivindicación de lo que Hugo Vezzetti llama la figura, más o menos anónima, de la *víctima*.⁶ El discurso de los derechos humanos y la conciencia universal de derechos que trajo consigo, jugó un papel central en la revalorización de la dimensión ética y jurídica en la política. Pero la reivindicación del sujeto abstracto de los derechos humanos no permitió entrar, en esa primera etapa, en el terreno de las narrativas particulares, de las historias de los actores, de sus relatos de experiencias y de expectativas. El resultado para las generaciones posteriores fue que la inhibición de la posibilidad de narrar acontecimientos sociales y políticos de la primera mitad de los setenta condujera, en general, o bien a la adhesión a la teoría de los dos demonios o a una resignificación del pasado anterior en términos del discurso democrático.

A esta primera etapa sucedió una eclosión de las memorias, es decir, una serie de textos, películas y biografías que

⁶ Hugo Vezzetti, *Pasado y presente*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2002.

apuntaban más atrás en el tiempo, y que trataban de recordar-reconstruir los años previos a la dictadura y la movilización política de los años 70. Uno podría reconstruir críticamente (ya ha sido hecho) cada una de estas memorias, pero lo que quisiera destacar es más bien el aspecto de la transmisión. En primer lugar, estas reconstrucciones suscitaron a su vez una polémica fuerte con las generaciones siguientes. Como dijo una joven periodista: “los años 70 se han transformado en el *karma* de las generaciones posteriores”. En segundo lugar, hay que notar que esa profusión de narraciones y recuerdos encuentran un público receptivo aun en los momentos en los que la atención vital podría estar absorta por las turbulencias del presente. De manera más significativa, como recuerdo de la política, las narraciones hablan de un tiempo en que la vida parecía más intensa y la política más radical y, sobre todo, en la que el conflicto político tenía una extraordinaria definición, sostenido por un sentido de inminencia del cambio. Es decir, esos relatos hablan a las generaciones posteriores de una articulación diferente entre experiencias y expectativas, donde la política (como utopía, como proyecto, como estrategia, como acción colectiva) efectivamente proyectaba un futuro que ya casi estaba allí. Que esto sea recordado como paraíso perdido, como eterno retorno (hay quien ve en las nuevas formas de organización y movilización reencarnaciones del espíritu de ese tiempo) o por el contrario como juvenilismo, como error o como culpa es otra línea de fractura que recorre la herencia política transmitida a las generaciones posteriores.

Como dije, el efecto de la memoria sobre las generaciones posteriores aparece como un rubro importante en las investigaciones sobre desarrollo humano, al menos en algunos

trabajos documentos secundarios.⁷ En uno de estos se habla de la dificultad para pensar el futuro en relación con las malas experiencias que recoge la memoria. Allí se habla de cuatro tiempos distintos y también de diferentes actores en el ejercicio de esa memoria de la política. En primer lugar del desencanto de los jóvenes, donde se registra (a partir de historias de vida y de entrevistas en profundidad, sobre todo en clase media y baja) una suerte de desencanto con las promesas de la transición, es decir, de la transición como cambio. La imagen es que el futuro pasado de la transición no trajo el cambio. Es lo mismo y son los mismos. La pregunta que entonces se plantean estos investigadores es la siguiente: ¿de dónde obtienen esos jóvenes la memoria de lo que fue y de los que fueron como para constatar que hoy día es lo mismo y que son los mismos? La segunda forma de memoria que aparece es lo que, en este texto, se llama la memoria del engaño, cuyos portadores son buena parte de la generación de los padres. Aparecen entonces los relatos y la memoria de quienes se sintieron protagonistas de un proyecto colectivo y que sí tuvieron tiempo futuro. La memoria del engaño es, según estos investigadores, la de la identificación con una sociedad artificial, la política, que destruyó finalmente la sociabilidad cotidiana, que dividió en dos al país (el país del barrio, de la familia, del fútbol y el país de los otros, de los políticos y la política). De allí surge una mirada conspiradora frente a todo aquello referido a la representación política. En tercer lugar, y en confluencia con los estudios hechos en Argentina, la memoria herida de la dictadura, la capa más profunda y tal vez la más extendida. Memoria del horror, del

⁷ Lechner, *op. cit.*

miedo y en el caso chileno del odio y la vergüenza, “que sabe que cualquiera puede ser del otro bando y que cualquier conversación puede desenmascarar lo indecible: que estábamos en bandos irreconciliablemente opuestos y que nos odiamos y nos tememos”. Y finalmente, también en confluencia sobre lo dicho antes de la memoria en Argentina, una cuarta forma y otro portador que tiene que ver con la nostalgia con el pasado dorado, el sueño hacia atrás. Es decir, una memoria que se construye a partir de la idealización del país de antes, no importa cuán atrás ubiquemos ese “antes”, si en los años setenta, en la época del desarrollismo o en la época de las primeras inmigraciones. El pasado de lo que a veces aparece como la república perdida, el pasado de las obras sociales y la educación gratuita, de la ética del trabajo y de la igualdad ciudadana.

En ambos casos, es como si el espacio de experiencia propia y ajena, esos recuerdos de lo vivido y no vivido, tendiera a expandirse, superponiendo estratos de tiempos anteriores pero sobre todo contraponiéndose a un horizonte de expectativas cada vez más borroso. Esto no supone afirmar una tesis causal fuerte: giramos hacia el pasado y nos solzamos en la experiencia del recuerdo porque las expectativas de futuro son negras. Pero sí significa reconocer que el resquebrajamiento de los poderes de previsión (la imprevisibilidad, la contingencia, la incertidumbre) retroactúa sobre el significado que se vuelve a atribuir al pasado. No afirma, o al menos no siempre, que resulta difícil imaginar estrategias de futuro porque estamos melancólicamente instalados en el pasado. Pero sí supone, en todo caso, reconocer que esa gran vuelta al pasado es un síntoma de incertidumbre acerca del futuro. Se trata, simplemente, de registrar dos sensibilidades simul-

táneas: pareciera que estamos más dispuestos a experimentar con la *madeleine* proustiana que a diseñar proyectos de futuro o que parece haber tanta necesidad psicológica de entender el pasado como de escudriñar el porvenir. Frente a estas constataciones, comparecen otra vez tonalidades elegíacas, salidas melancólicas pero también invocaciones a la construcción de una memoria consensuada. Invocaciones, a mi entender, condenadas a la desdicha. Tal vez, para salir de la falsa antítesis entre utopías melancólicas y realismos miopes, tendríamos que volver a pensar la relación entre historia y memoria, superar la antítesis entre cosificación positivista y empatía con los actores y restablecer la distancia respecto de la inmediatez del presente. Nada de esto garantiza la producción de futuros posibles. Pero al menos quizá permita pertrecharse, lentamente, de la serenidad emocional y de la agudeza intelectual para atravesar la muralla de las certezas acorazadas, enfrentar zonas oscuras de la historia y aceptar, a veces, una relación para siempre irresuelta con los muertos.

*Transición democrática y anonima social
en perspectiva comparada,*

se terminó de imprimir en febrero de 2004
en los talleres de La Impresora Azteca, S.A. de C.V.,
San Marcos 102-16 Col. Tlalpan, 14000 México, D.F.
imprimieron 1000 ejemplares más sobrantes para reposición.
Tipografía, formación y cuidado de la edición:
Armando Hatzacorsian.

En el contexto de la Cátedra Guillermo y Alejandro de Humboldt, organizada por El Colegio de México, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Servicio Alemán de Intercambio Académico se llevaron a cabo en el invierno de 2002-2003 dos simposios internacionales, "Transiciones y consolidación democrática en perspectiva comparada" y "Anomia social, estado y sociedad civil", algunas de cuyas ponencias se recogen en el presente volumen. El ejercicio comparativo y la teoría en dos países que consolidan su trayecto democrático es un buen ejemplo de las virtudes de la reflexión política contemporánea en torno al proceso social de representación civil. En los textos aquí incluidos el lector encontrará intuiciones y propuestas concretas y la posibilidad de conocer mejor el proceso de consolidación democrática.



DAAD



Centro de Estudios Históricos

EL COLEGIO DE MÉXICO

SERVICIO ALEMÁN DE INTERCAMBIO ACADÉMICO

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

