

245

Robert Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

Desde la antigüedad, existe la misma preocupación acerca del desarrollo del pensamiento político: la pregunta que hace referencia al "buen gobierno". Según las proporciones y características que a cada momento histórico corresponden, e independientemente de la tradición epistemológica de la que se trate, la ciencia política busca incesantemente su "piedra filosofal". A pesar de que en la actualidad se ha renunciado a las respuestas universales, aún se tienen las mismas preguntas.

Tal es el caso del trabajo de Robert Putnam que identifica, para el caso italiano, las condiciones institucionales e históricas que subyacen a la experiencia gubernamental exitosa. A la luz de la creación de gobiernos regionales en los años setenta, Putnam realiza su investigación con la intención de proveer evidencia empírica acerca de las preocupaciones y supuestos básicos del nuevo institucionalismo. Como dice el propio autor, el libro manifiesta "un argumento sobre democracia y comunidad" que analiza la relación entre la creación de instituciones, desempeño (performance) gubernamental y cultura política.

El autor muestra a las instituciones como variable independiente e identifica la forma como un cambio institucional afecta las identidades, el poder y las estrategias de los actores. Posteriormente, tomando a las instituciones como variable dependiente, señala la dimensión históricamente condicionada del desempeño gubernamental. Finalmente, el tiempo corto y el tiempo largo que cruzan la investigación de Putnam convergen en una conclusión no del todo novedosa: "el desempeño de las instituciones depende del contexto social en que operan".

Este texto remite a lo que el autor llama capital social como explicación última del éxito de las instituciones gubernamentales del norte de Italia, a diferencia de las del sur. La investigación se basa en numerosas y extensas entrevistas realizadas en los últimos veinte años a políticos, líderes sociales y ciudadanos, así como en encuestas nacionales, y estudios de caso para todas las regiones que tratan de operacionalizar el desempeño, la efectividad y la *responsividad* de los gobiernos regionales de Italia. Una vez identificados estos indicadores, mediante la elaboración de complejos índices estadísticos, el autor "cruza" estos datos con la variable histórica que hace referencia incluso al siglo xi italiano.

Las identidades regionales en Italia se remontan a épocas anteriores a la unificación nacional. Sin embargo, es hasta finales de los años setenta que las regiones logran su estatus propio en la distribución funcional del gobierno. La transferencia por parte del gobierno central de un sinnúmero de recursos, personal, facultades y obligaciones a los gobiernos regionales recién creados supone, en términos del nuevo institucionalismo, un cambio en las “reglas del juego”. En este sentido, modificada la estructura de incentivos, deberían darse algunas transformaciones importantes en las estrategias e interacciones al interior del sistema político. Efectivamente, a lo largo de sólo veinte años de existencia, Putnam advierte que los gobiernos regionales han llevado a la creación de un ámbito político relativamente independiente del nacional, dando paso a una nueva cultura política en las regiones.

Sin embargo, la consolidación del ámbito regional de gobierno no remite necesariamente al desarrollo de ciertas capacidades administrativas semejantes. Al contrario, la tradicional disparidad entre las regiones del norte (paradigma de modernidad) y las del sur (la Italia del subdesarrollo) se manifiesta con la regionalización. De acuerdo con una misma estructura formal (las regiones tienen facultades y derechos idénticos) surgen esquemas diferentes en cuanto al desempeño institucional y de las relaciones entre gobierno y sociedad. Entonces, sugiere Putnam, el problema trasciende al ámbito de la ingeniería institucional; remite a la tradición.

Para aclarar estas disparidades, Putnam recurre a dos explicaciones clásicas: nivel socioeconómico y cultura política. Ambas resultan ilustrativas para el caso italiano; sin embargo, como lo señala Putnam en el texto, el argumento más importante se refiere a la variable cultural: los medios de socialización de una comunidad determinada. Así, el autor ofrece dos paradigmas de socialización política: la cultura cívica en términos de Walzer, y el familismo amoral de Banfield. La primera se caracteriza por un marcado interés en los asuntos públicos y esquemas generalizados de reciprocidad y confianza sociales; el segundo, por un escaso reconocimiento de la esfera pública y la reducción de la cooperación al ámbito de la familia nuclear. Mientras que las regiones del norte se acercan mucho al ideal cívico del pensamiento republicano, las del sur se le oponen.

En su trabajo, Putnam intenta operacionalizar este concepto de civilidad con base en varios indicadores, tales como intensidad de la vida asociativa, participación y orientación en la política, lectura de diarios, niveles educativos, adhesión a la idea de igualdad política, aceptación ciudadana de las instituciones, etc. Las *cross tabs* confirman la dicotomía norte-sur. La explicación, según el autor, se encuentra en la historia medieval de Italia, momento en que se realizan dos elecciones sociales distintas para reconstruir la estructura de poder.

En el norte surgen ciudades-Estado con esquemas de relaciones relativamente horizontales, de tipo republicano. En el sur se erige el Imperio Normando con una estructura autocrática, rígida y vertical. Por lo tanto, estas “elecciones” preconfiguran históricamente las disparidades regionales que explican la experiencia exitosa de las regiones del norte.

Este argumento no es de carácter histórico-sociológico, como lo hace la ciencia política europea. Al contrario, el autor parte de un paradigma distinto: la teoría de la acción colectiva y el *rational choice*. Por lo tanto, al hacer la revisión de la literatura

contemporánea acerca de ello, se replantea el problema desde el punto de vista de la elección racional. Así, la división norte-sur surge de dos elecciones históricas que, por su capacidad de autopropagación derivada de las estrategias racionales de acción, constituyen equilibrios sociales cualitativamente idénticos; es decir, igualmente racionales. Mientras la primera "elección" genera lo que Putnam llama la cooperación generalizada (virtud cívica), la segunda, la cooperación balanceada (reciprocidad contingente).

En ambos casos estos equilibrios resuelven el problema de la autoridad. Aunque, en ningún caso se erradica el conflicto político en cuanto tal. La diferencia se manifiesta en el nivel de efectividad (utilidad social), que es una función de la cooperación social y la capacidad institucional. De esta interdependencia resulta el concepto de capital social, no bien definido, pero que remite a cuestiones como la confianza social, la susceptibilidad a cooperar y asociarse, la amplia valoración de la *res pública*, etc. En este sentido la desconfianza, la corrupción y los bajos índices de cooperación que caracterizan al sur de Italia se explican por su déficit de capital social generado por la ausencia de incentivos para la cooperación que encierra esa elección histórica de corte hobbesiano.

Por estudiar sistemáticamente las preocupaciones centrales de la ciencia política contemporánea, proveer sustento empírico lo más objetivo posible, e intentar una especie de síntesis metodológica, el texto de Putnam es una lectura obligada para los estudiosos del tema. El trabajo aporta una visión sugerente y sistemática acerca de la capacidad creativa de las instituciones, y a las limitaciones históricamente dadas por el otro. "El vaso comunicante de estas dos caras de Jano" es la racionalidad individual, materia prima de toda acción colectiva. Sin embargo, las conclusiones y argumentos finales del texto son menos defendibles que el estudio inicial acerca del desempeño institucional en las regiones. A pesar de que Putnam explica reiteradamente los diferentes esquemas de incentivos que subyacen a la cultura política del norte y sur de Italia, nunca aclara la racionalidad de esa "elección inicial". Si la realidad social puede explicarse a partir de la elección social de individuos racionales en el sentido económico del término, ¿por qué no se explica esa elección primaria, casi mítica, de la Italia medieval en esos mismos términos?

El argumento es a veces circular: los sistemas de incentivos surgen por una "oscura" racionalidad histórica y se perpetúan porque eso es lo racional en ese contexto. Putnam no explica claramente cómo se reproduce el capital social; lo presenta simplemente como "una semilla mágica" que florece en el norte de Italia.

Al dar cuenta de los cambios y continuidades que subyacen a la regionalización italiana, Putnam pasa de la euforia de *institutional designer* al determinismo histórico, por *racional* que éste sea. Invita a la reflexión acerca de la importancia de la socialización y la cultura política —el capital social— en el desempeño de las instituciones.

En el trabajo se hace la reformulación de las preguntas clásicas del pensamiento político. Desgraciadamente las respuestas —arropadas por el *baggage* conceptual del *rational choice*— son en realidad nuevas interrogantes, acaso las mismas de siempre.

100
CLAUDIA MALDONADO TRUJILLO

Michael Oakeshott, *La política de la fe y la política del escepticismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, 181p.

La política occidental del siglo xx no ha podido ser entendida sin ayuda de alguna dicotomía dialéctica. Herencia de la filosofía alemana, habituada a organizar la naturaleza humana dividiéndola en subjetiva y objetiva, razón y locura, ser y no ser, causa y efecto, la construcción de pares abstractos ha sido para la filosofía política no sólo un recurso analítico, sino la base de sus ejercicios lógicos e intelectuales. Conservador-liberal, capitalismo-socialismo, libertad-igualdad, explotados-explotadores, son los ámbitos en los que se ha llevado a cabo la práctica y el pensamiento político de este siglo.

El ejercicio lógico que Michael Oakeshott ocultó hasta el día de su muerte pudo ser aunado al acervo conceptual que Occidente ha utilizado para entender los fundamentos intelectuales del ámbito político. Escrito entre los años 1945 a 1952, el texto vuelve al pensamiento político inglés de refinado y excelente.

A la muerte de Oakeshott, en el año 1990, Timothy Fuller tomó el manuscrito de su casa de campo en Dorset, con la autorización que el propio autor otorgó en su testamento. Lo tituló y publicó en 1996. La aparición en castellano de la versión muestra el reconocimiento dado a la reflexión política del filósofo inglés.

En este ensayo Oakeshott señala los principios que han guiado el contenido general de la política, los hábitos, instituciones y quehaceres gubernamentales. Dicho de otra forma, describe las visiones generales que permiten comprender el alcance del gobierno en las actividades y las conciencias de los individuos.

La fe y el escepticismo constituyen los dos estilos de ejercer y practicar la política, opuestos en lo abstracto pero coexistentes en la realidad, que se han manifestado en Europa desde hace 500 años. Estas categorías de análisis no se superponen a los modos tradicionales de entender las ideas políticas, ni coinciden con ellos. Las versiones más optimistas de la historia de las ideas, por ejemplo, afirman la evolución positiva del pensamiento político, lo que permite distinguir entre los principios intelectuales de los "antiguos" y los principios intelectuales de los "modernos". Por el contrario, para Oakeshott la historia no tiene ninguna forma ideal o estado final inevitable. La fe y el escepticismo no son igualmente modernos, y sólo encuentran límite en la Edad Media. La diferencia entre ambos estilos no es estrictamente temporal, pero tampoco se confina espacial o ideológicamente: ningún partido, revolución o constitución política podría reclamar la posesión exclusiva de uno u otro modo de hacer política. En cualquier situación pueden encontrarse elementos de ambos estilos (en mayor o menor medida), pero al igual que los tipos ideales weberianos, en la realidad no se observan en su forma pura.

La política de la fe se distingue por su confianza irreflexiva en que la prosperidad puede alcanzarse por medio del poder humano, materializado —en su forma más acabada— en el Estado. La actuación del gobierno está al servicio de la perfectibilidad humana. Paradójicamente, esta perfección no depende de la intervención de la divina providencia, sino de los propios esfuerzos de la sociedad. La fe de la aquí se hace referencia, es una fe pagana, herética, pelagiana, que reniega del pecado origi-

nal y que confía en el mejoramiento del género humano por medio de la acumulación del poder. Ponerle cotos al poder del gobierno es una operación absurda, ya que equivale a obstaculizar o retrasar el fin último de la humanidad. El lenguaje político que ha utilizado nociones de “ingeniería social”, “planeación para la abundancia”, etc., ha encarnado este estilo teleológico de entender y practicar la política.

Su opuesto teórico, la política del escepticismo, se separa de la búsqueda de la perfección humana por considerar que, o bien se está frente a una ilusión, o se desconocen las condiciones para dirigir toda la energía de la humanidad en una sola dirección. *Que sais-je?* Se pregunta Oakeshott, ¿cómo podría sacrificar el modesto orden de una sociedad en busca de unidad moral y “verdad”? Visto así, el estilo escéptico de la política tiene como únicas y limitadas funciones las de preservar el orden, la paz y la seguridad, mantener los derechos individuales y *castigar* los ilícitos, en oposición a la política de la fe, que aboga por la *prevención* de esas actividades incorrectas sobre una base moral. Así, la función del gobierno es judicial, y en su moderación está su fortaleza; el miedo a la equivocación y el reconocimiento de la falibilidad humana conllevan la política del escepticismo.

Mientras que la fe es la justificación decidida del gobierno omnipotente, el escepticismo es la justificación intelectual de la práctica política. El escepticismo no es sólo una respuesta a los excesos de la fe, ni siquiera es su rasgo fundamental. Los orígenes intelectuales de ambos estilos son esencialmente distintos, y la presencia histórica de uno no anula la posibilidad de toparse con actitudes afines al espíritu del otro. La reflexión de Oakeshott adquiere un carácter dialéctico al advertir la presencia de cierto condicionamiento entre los dos estilos, lo que origina que uno no podría subsistir sin el otro. Su naturaleza no es completamente alógena, por el contrario, conviven en una *concordia discors*. En otras palabras, el fracaso de la fe no está en el nacimiento del escepticismo, ni de la otra manera. Nuestra actividad política ha sido resultado sincrético de la atracción de ambos extremos que, a la manera de las cargas eléctricas, definen la polaridad ambivalente de nuestro vocabulario político.

Que la ambigüedad de nuestro lenguaje es un subproducto de esta oscilación puede verse en los sentidos dados a la palabra democracia. Desde el punto de vista de la fe, puede denotar la actividad del gobierno orientada en cierta dirección, la de la felicidad humana. Y desde el escéptico, en la democracia se ve la forma de prevenir las arbitrariedades y abusos de un gobierno hipertrofiado y pretencioso. De esta forma, la indeterminación del vocabulario político se debe a que “ha sido obligado a servir a dos amos durante cerca de cinco siglos”.

Ahora bien, dejados a sí mismos, ambos principios conllevan la autodestrucción. La política de la fe entiende como gobernar el control y la organización de las actividades humanas para ponerlas al servicio de la perfección: “lo que existe (por ejemplo) no es fútbol, sino el ‘fútbol en la medida que promueve la perfección’”. En ello encuentra la fe su némesis: “la destrucción de la política por la conversión de toda actividad en ‘política’ y de todo ciudadano en agente del gobierno”.

Por el contrario, el castigo del escepticismo no se basa en sus excesos, sino en su moderación. En su empeño caprichoso por autolimitarse, el gobierno escéptico se

vuelve frívolo. El rechazo al compromiso con la verdad y la rectitud priva a la política de la vehemencia necesaria para alcanzar los fines de la comunidad. La némesis del escepticismo reside en que la victoria y la derrota son irrelevantes para él, con la consecuencia lógica del quietismo político.

Oakeshott da una conclusión de carácter aristotélicos: los defectos de un estilo pueden atemperarse con las virtudes del otro. No opta por un punto medio entre la ideología y la anarquía. Está a favor del escepticismo, aunque sin rasgarse las vestiduras: "el fracaso del escepticismo es menos devastador y más sutil que el de la fe". Los conflictos de la modernidad tienen su origen en la búsqueda de la perfección, entendida en su forma mundana de "seguridad" ante el enemigo. Mientras que el influjo del escepticismo puede rescatar a la fe de una destrucción segura, la influencia de la fe salva al escepticismo de una apenas probable.

En el ensayo no existe la comprobación del argumento de Oakeshott, la enunciación de regímenes históricos que, con unas u otras acciones, revelen su acercamiento a alguno de los polos de su reflexión. Porque si bien se advierte que sus categorías son conceptos ideales sólo opuestos en lo abstracto (para hacer inteligible su comprensión), no menciona qué episodios concretos se inclinarían más a favor de uno u otro estilo por medio de éstas o aquellas acciones. No es pedir demasiado si se advierte que lo que se omite en los hechos se muestra en la teoría con absoluta minuciosidad, pues los extremos se distinguen con precisión en las posiciones intelectuales de dos de los filósofos políticos ingleses más influyentes en el pensamiento político: Francis Bacon, como representante de la fe, y John Locke, como baluarte del escepticismo.

El ensayo de Oakeshott podría describirse, como lo señala Fuller en la introducción, como un "libro de consejos para el ejercicio de la política moderna". Oakeshott se queda en un ejercicio abiertamente teórico, una especulación intelectual digna, en todo caso, de mayor profundización. Tal vez por esa razón nunca se animó a dar su trabajo a un editor. De cualquier forma, la narración ambiciosa, la espléndida visibilidad y la entrega del autor son insuperables.

JAVIER GONZÁLEZ GÓMEZ

Adam Przeworski *et al.*, *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós, 1998, 193p.

Llama la atención que en América Latina y Europa oriental se hayan manifestado en los últimos lustros fenómenos sociales similares. Por un lado, y casi de manera simultánea, en ambas regiones se dio un colapso del crecimiento que terminó con un largo periodo de desarrollo económico acelerado; por el otro, en estas regiones se ha llevado a cabo un movimiento universal hacia la democracia política. Como consecuencia del contexto mundial, dominado por la ideología neoliberal, y de presiones

ejercidas por organismos financieros internacionales, los gobiernos del Este y el Sur respondieron a la crisis económica con una estrategia de “modernización vía internacionalización” que pretendía conducirlos al Primer Mundo. Sin embargo, esta estrategia, que básicamente consiste en la integración a la economía global y la adopción de las instituciones políticas, económicas y culturales del capitalismo occidental, en muchos casos ha ocasionado el aumento de las desigualdades económicas y un crecimiento de las tensiones políticas y culturales, que difícilmente permitirá la consolidación de las instituciones democráticas. La experiencia ha demostrado que la “modernización vía internacionalización” no es el medio adecuado para que los países en transición lleguen a ser democracias sustentables, es decir, democracias que funcionen (“que generen efectos deseables desde el punto de vista normativo y deseados desde el punto de vista político”) y duren (“que absorban y regulen de forma efectiva todos los conflictos importantes”, p. 34). ¿Cómo pueden estos países consolidar instituciones políticas democráticas en una situación de continuo deterioro económico? Es necesario encontrar una estrategia de reforma que permita recuperar el crecimiento y, al mismo tiempo, fortalecer la democracia.

Interesados en este dilema, veintiún connotados estudiosos de las ciencias sociales —entre los cuales figuran los nombres de Adam Przeworski, Philippe Schmitter, Guillermo O’Donell, Alfred Stepan y Torcuato di Tella— se reunieron para colaborar en una agrupación llamada Group of East-South Systems Transformation (esst). El resultado de dos años de intercambio de experiencias y reflexiones quedó plasmado en un informe comparativo y prescriptivo titulado *Sustainable Democracy* publicado por primera vez en 1995.

El propósito de este trabajo es “identificar las principales opciones políticas y económicas que enfrentan las nuevas democracias de América del Sur y Europa oriental y meridional, y evaluar sus méritos y factibilidad a la luz del conocimiento disponible en las ciencias sociales” (p. 11). El texto es un esbozo de los temas políticos y económicos más importantes para los países en transición. El trabajo tiene también sus limitaciones. Producto de un gran trabajo de sistematización de datos y abstracción de múltiples experiencias, el resultado es un valioso esquema que muestra la interrelación de las principales variables que intervienen en las transiciones políticas (democratización) y económicas (liberalización) sincrónicas. No obstante, la visión esquemática, aunque de gran poder explicativo, es ineficiente cuando explica el terreno prescriptivo. Lo que se puede objetar es que su intención prescriptiva por momentos cae en ambigüedades. Quizá esta preocupación por aconsejar —comprensible por el origen de los autores: mayoritariamente latinoamericanos y europeos del este que viven la transición— debe dejarse para otro nivel de análisis más concreto, que dé a las recomendaciones claridad y precisión. De cualquier forma, el propósito fundamental de los autores no es ofrecer modelos, sino simplemente, y no por simple deja de ser importante, “poner de relieve que cualquier empresa a favor de la democracia y la prosperidad necesariamente involucra alternativas, opciones y decisiones” (p. 11). En otras palabras, a pesar del modelo neoliberal, no es éste la solución para los países que están inmersos simultáneamente en los procesos de cambio democrático y modernización económica.

Este texto es un catálogo de temas “políticamente apremiantes e intelectualmente desafiantes” para las “nuevas democracias del Sur y el Este del planeta”, que sintetiza algunas de las ideas más importantes surgidas del estudio de los recientes procesos de democratización. Indudablemente, es un trabajo que vale la pena leer —especialmente en el contexto de las recientes experiencias en México—. Está dividido en dos partes: “Democracia e instituciones democráticas”, que trata acerca del aspecto político de las transiciones, y “Mercados, sistemas de propiedad y crecimiento económico”, dedicado a las reformas económicas.

El primer capítulo del libro muestra la importancia de la función del Estado en la preservación de la integridad territorial durante las transiciones; tema importante para los países europeos que integraban el bloque socialista, en los que el fin de la hegemonía soviética dejó un vacío de poder que dio lugar al surgimiento de movimientos separatistas.

Más cercano a la experiencia latinoamericana es el problema que se analiza en el segundo capítulo: en muchas de las llamadas “nuevas democracias” hay amplios sectores de la población imposibilitados para ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones de ciudadano. En tales circunstancias la democracia pierde su sentido esencial. Como las condiciones requeridas para el ejercicio efectivo de la ciudadanía no surgen automáticamente, el Estado debe generarlas aplicando las leyes en forma universal y predecible, y garantizando seguridad material, educación y acceso a la información.

En el tercero y el cuarto capítulos se explica por qué los distintos diseños institucionales afectan el rendimiento de los sistemas democráticos, y se analiza el contexto político y cultural en el que funcionan las nuevas instituciones democráticas. Aunque el panorama presentado es poco alentador, debido a que varias de las condiciones organizativas, sociales y culturales de las democracias consolidadas están ausentes en las nuevas democracias, los autores sostienen que estas últimas tendrán más probabilidad de sobrevivir si logran “crear los canales y los incentivos para que todas las fuerzas políticas importantes procesen sus intereses dentro del marco de las instituciones representativas” (p. 98).

En el quinto capítulo, con el que se inicia la parte dedicada a los temas económicos, se analizan las reformas de mercado (políticas de estabilización, reestructuración y privatización) que se han llevado a cabo en las nuevas democracias. Aquí se critica el supuesto neoliberal de que estabilidad y competencia automáticamente generan crecimiento, lo cual no pasa de ser una conjetura, ya que no hay evidencia que lo confirme (al contrario, se ha visto que la estabilización implica recesión y limita las condiciones de crecimiento futuro) ni se puede encontrar respaldo teórico para tal conclusión en la teoría económica contemporánea.

Con base en lo anterior, los autores sostienen que las políticas de estabilización y liberalización, aunque inevitables, son insuficientes para generar crecimiento a menos que solucionen la crisis fiscal y propicien el ahorro público; y presentan una alternativa a las recetas convencionales del neoliberalismo, que generalmente implican estancamiento económico, costos sociales innecesariamente altos y deterioro de las instituciones democráticas. Para que la democracia se consolide y perdure, las

reformas deben: *a)* aplicarse en combinación con la instalación de una red de protección social; *b)* minimizar los costos sociales y enfocarse en la recuperación del crecimiento; y *c)* formularse y ejecutarse dentro del marco de las organizaciones representativas. Además, como se explica en el sexto capítulo, las políticas de privatización en gran escala deben ser evitadas, pues no necesariamente mejoran la eficiencia económica y es posible que a largo plazo tengan un efecto negativo en los ingresos del gobierno. Es preferible una restructuración institucional adecuada para resolver los problemas de incentivos y de eficiencia.

Pero nada de lo dicho hasta aquí puede realizarse si las instituciones estatales siguen debilitándose como consecuencia de las prescripciones neoliberales. En los países que buscan transformar sus estructuras políticas y económicas, el Estado debe recuperar su función para preservar la integridad territorial, promover el crecimiento económico, distribuir los recursos racionalmente desde el punto de vista colectivo, garantizar la seguridad material y establecer las condiciones del ejercicio efectivo de la ciudadanía democrática.

Como puede observarse, a la pregunta central del libro —¿cuáles son las condiciones bajo las cuales las democracias funcionan y duran?— los autores responden recuperando un tema que los estudiosos de las ciencias sociales habían desatendido en los últimos años, pero que es fundamental en la ciencia política: el Estado. Aunque la base del análisis es un supuesto que a algunos les parecerá obvio, no lo es, no puede haber democracia ni mercado sin un Estado efectivo; es interesante notar que las ideas y políticas antiestatistas hegemónicas carecen de serias insuficiencias teóricas y empíricas, y que un enfoque alternativo comienza a generar consenso entre investigadores de todo el mundo (los integrantes del ESST son originarios de diez países), lo cual representa un nuevo aliento para la crítica y la reflexión académica; se espera que lo mismo suceda en el ámbito político. La propuesta de fortalecer las instituciones estatales y darles una función más activa, lejos de ser un llamado a regresar al Estado obeso, parte de una crítica bien fundamentada de la ideología neoliberal y los excesos que se han cometido bajo su influencia. Excesos ante los cuales, como acertadamente concluyen los autores, “no sólo la democracia queda amenazada, sino también las bases mismas de la cohesión social”.

GABRIEL DE LA PAZ

Martin Tanaka, *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1998.

El deterioro de la articulación entre partidos políticos y sociedad civil en varios países de América Latina y el surgimiento concomitante de “outsiders” que rápidamente logran resultados electorales espectaculares es un fenómeno que parece intensificar-

se a partir de 1990. En Brasil y Perú, los triunfos electorales de Fernando Collor de Melo y de Alberto Fujimori para obtener a la presidencia de sus repúblicas, pasando por los casos de Serrano Elías en Guatemala, y culminando con Hugo Chávez en Venezuela, hacen que la función de los partidos políticos se vuelva secundaria. Al menos en esos cuatro casos, la marejada electoral experimentada por los personajes mencionados dejó al margen a los partidos, cuyos candidatos recibieron votaciones mínimas que colapsaron el sistema político en su conjunto. Este es el problema que analiza Martin Tanaka¹ en su libro *Los espejismos de la democracia*.

El texto inicia con la discusión acerca del proceso de constitución del sistema político peruano en el que se define el punto de partida del análisis:

¿Cómo y por qué fue posible que este sistema de partidos colapsara no por efectos de una dinámica excesivamente polarizada, por una crisis de gobernabilidad —como en Chile entre 1970 y 1973— sino por una crisis de representatividad que afectó a todos los actores del sistema de partidos frente a un “outsider”?; ¿cómo pudo darse un fenómeno tan inesperado? (pp. 19-20).

Tanaka discute algunas de las hipótesis utilizadas para explicar el colapso de los partidos políticos en Perú: *a)* colapsan por su mal desempeño en la solución de los problemas del país; *b)* colapsan porque son corruptos; *c)* colapsan porque un autócrata (*i.e.* Fujimori) maquiavélico en colusión con las fuerzas armadas decide actuar fuera de la estructura partidaria; *d)* colapsan por todo lo anterior o por combinaciones de dichos factores.

En seguida presenta algunas explicaciones teóricas generales, entre las cuales identifica las siguientes: *a)* las variables estructurales e históricas, el sistema político peruano y las características más sobresalientes de la sociedad peruana entre las que destaca el contraste entre “la sierra” y “la costa” y la composición mayoritariamente indígena de su población; *b)* la posibilidad de la perversión de las propias instituciones políticas que no permiten administrar procesos de transformación social profundos ligados a la intensificación de las migraciones de la sierra a la costa con la consecuente urbanización e informalización de las actividades económicas² y por último *c)* la función de los propios actores políticos en su incapacidad para producir consensos y actuar sistemáticamente y no sólo con base en intereses personales.

A partir de la insatisfacción que le producen esas explicaciones, el autor, con base en el texto de Juan Linz *El quiebre de las democracias* (1987), elabora el marco analítico a partir del cual explica el colapso de los partidos políticos peruanos. Esta explicación se basa en la hipótesis que se hará manifiesta en todo el ensayo: el

¹ Martin Tanaka es investigador del Instituto de Estudios Peruanos. En 1997 obtuvo el grado de doctor en sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de México, después de haber obtenido el grado de maestro en ciencias sociales en la misma institución en 1994.

² Véase José Matos Mar, *Desborde popular y crisis del Estado: el nuevo rostro del Perú en la década de 1980*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1984.

colapso de los partidos políticos en Perú es resultado del paso de una dinámica *movimientista* a una dinámica *mediática* en la forma como los actores políticos se relacionan con los actores sociales. Todo ello inserto en consideraciones que comparan el caso peruano con experiencias como la guatemalteca, la brasileña y la ecuatoriana.

Así, Tanaka trata de comprender cómo se generan las condiciones del colapso en una coyuntura política, como fue la de la década de los años ochenta, durante la cuales la presencia de los partidos políticos era destacada en la discusión de los problemas nacionales. Es decir, nada auguraba el colapso por venir. En ese esfuerzo por comprender, afirma en contra de otras interpretaciones que el sistema de partidos peruano era representativo y logró canalizar las opciones electorales de gran parte de la población, en circunstancias difíciles, como el auge de Sendero Luminoso, la intensificación de la inflación, y las presiones de diversos grupos sociales, en particular de los obreros industriales, que generaron una dinámica huelguística intensa en diversos subperiodos, como los años 1981-1984 y 1988-1991.

Se refiere a las tensiones que se generaban en la vida partidaria debido a esas circunstancias y distingue tres ámbitos en los que se daban esas tensiones: el ámbito electoral, la relación entre partidos y grupos de interés y movimientos sociales, la esfera intrapartidaria, y el juego de fracciones al interior de las organizaciones. Tanaka afirma que pese a esas tensiones, el sistema de partidos logró funcionar satisfactoriamente en esos tres ámbitos a partir de la promulgación de la Constitución de 1979.

Se analiza también, en lo que constituye el sustrato del texto, las experiencias de los tres bloques partidarios: la derecha (articulada alrededor de los partidos Alianza Popular (AP), Partido Popular Cristiano (PPC) y Movimiento Libertad), la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), y la izquierda (centrada en el partido Izquierda Unida). Cada una de esas experiencias en el periodo que comprende los años 1979 a 1990 demuestra, según el autor, la capacidad de los partidos para administrar las tensiones derivadas de la profundización de la crisis económica (deuda externa, inflación), de la intensificación de las presiones de los movimientos sociales (notable incremento de las huelgas, ocupaciones de fábricas), y de los procesos electorales de los años 1980, 1985 y 1990. Los tres bloques funcionaron a plenitud en ese periodo, de ahí la perplejidad con que se recibieron los resultados de las elecciones presidenciales de 1990 y lo ocurrido entre 1990 y 1992, que culminó con el autogolpe de Fujimori en abril de 1992.

En esas circunstancias, el autor basa el análisis en la coyuntura de 1990-1994, contexto esencial del colapso que se produciría en abril de 1995, cuando ninguno de los partidos políticos alcanzó más de 5% de la votación total. Es aquí donde también presenta su interpretación del colapso a partir de la hipótesis referente al paso de una dinámica *movimientista* a una dinámica *mediática* y el desafío que ello representó para los partidos políticos. Hace énfasis en los meses que transcurren desde el principio del proceso electoral en el segundo semestre de 1989, hasta su culminación en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de abril de 1990, aparece una *opinión pública*, generada esencialmente por la acción de los medios de comunica-

ción de masas, y no como había sido hasta ese momento, a partir de esquemas ideológicos o de proyectos normativos.³

El carácter de la política cambia de sentido y es más un ejercicio de anti-política, centrado en el "outsider" que hace alianzas con actores no partidarios como los empresarios y las fuerzas armadas. Además, el "outsider" derrota la inercia de la crisis económica al lograr la estabilización macroeconómica, genera un proceso de crecimiento y de inversión y, también, neutraliza a Sendero Luminoso (con el arresto de Abimael Guzmán en 1992). Proceso que culmina con el autogolpe de abril de 1992 —en el que Fujimori redefine el sistema político peruano— que los partidos políticos no pueden contrarrestar.

A pesar de los problemas del periodo 1992-1993, caracterizado por el hecho de que fue elaborada entonces una nueva Constitución que dio fundamento legal al propósito reeleccionista de Fujimori —no recibido en forma tan entusiasta como lo supuso el presidente—, y sobre todo por el impacto social de las medidas neoliberales implantadas en 1991, Fujimori llega a las elecciones presidenciales de 1995 y ganará ampliamente en una posición fortalecida, mientras los actores partidarios quedan al margen del proceso político.

En las conclusiones Tanaka explica por qué, a diferencia de los fracasos de las experiencias de Guatemala, Brasil y Ecuador, en Perú la experiencia de Fujimori tiene éxito en su afán de marginar a los actores políticos y desplazar el centro de la política a un ámbito esencialmente mediático. En palabras del autor:

la diferencia decisiva entre el fracaso de estos líderes (*i.e.* Collor de Melo, Serrano Elías, Bucaram) y el éxito de Fujimori en su confrontación con los partidos está en la manera en que los sistemas partidarios se ubicaron en el contexto de los procesos de ajuste. Collor y Bucaram fueron derrotados en su pugna con las organizaciones partidarias porque fracasaron en lograr la estabilización del país y perdieron en la arena de la opinión pública (p. 239).

Por lo cual, si bien los partidos políticos peruanos fueron representativos y funcionaron eficientemente en los ámbitos electoral, social e intrapartidarios, en la coyuntura de 1989-1990 se vieron ante escenarios políticos que, utilizados hábilmente por un "outsider", los dejaron fuera de la jugada y colapsaron a todo el sistema.

Esos escenarios se dan en un proceso general de transición entre el modelo "estadocéntrico" y el modelo centrado en el mercado, pero también en un contexto de transformación radical del significado de la política, es decir, el paso de una dinámica movimientista a una dinámica mediática en la acción política. En esta dinámica mediática, según Tanaka, la función de la opinión pública fue central. En el caso específico de Perú, Fujimori, a diferencia de otros líderes electos en coyunturas simi-

³ Para un enfoque diferente al de Martín Tanaka acerca del significado de las elecciones presidenciales de 1990, véase Carlos Iván Degregori y Romeo Grompone, *Elecciones 1990. Demonios y redentores en el nuevo Perú. Una tragedia en dos vueltas*, Perú, Instituto de Estudios Peruanos, 1991.

lares, logra identificarse con la estabilidad económica y la seguridad, lo cual es reconocido por los electores.

En términos generales, el proceso peruano es el ejemplo de la separación progresiva entre sociedad y política, que ocurre no sólo en América Latina sino también en otras partes del mundo. A diferencia de lo que fue el modelo de la representación política anclado en la estructura social, es decir, a diferencia de la imagen de la Asamblea Nacional en la Revolución Francesa, de una derecha identificada con los propietarios de la tierra y de la industria, de un centro identificado con los empleados, los rentistas y las clases medias, y de una izquierda identificada con los campesinos y obreros, el escenario político contemporáneo pierde el carácter de "espejo" de la sociedad.

Esa separación entre estructura social y sistema político se corresponde con procesos específicos como pueden ser la transición entre autoritarismo y democracia o el cambio de modelo de desarrollo. El desafío de mantener cierta estabilidad es muy difícil de lograr. Pone a organizaciones como los partidos políticos frente a dilemas contradictorios que frecuentemente no pueden resolver. Es por ello que aparecen líderes carismáticos que, como Fujimori, logran superar esas contradicciones aparentemente insolubles y estabilizar los procesos de transición en cada una de los ámbitos en los que éstos tienen lugar: en la economía, en la política, en la seguridad nacional. Cuando ello ocurre, la "opinión pública" los premia con reelecciones sucesivas. Ello suscita dudas acerca del carácter "democrático" de los regímenes a los cuales dan lugar y los problemas que ese tipo de liderazgo genera para la instauración de nuevas reformas en los ámbitos mencionados.

La contribución de Martin Tanaka al debate acerca de estas cuestiones, sólidamente ancladas en la experiencia de Perú, pero a la vez sometidas a la prueba comparativa, es muy valiosa. Este libro es una contribución fundamentada, teóricamente solvente, útil para comprender los procesos políticos actuales de América Latina.

FRANCISCO ZAPATA

Ulrich Beck, *Políticas ecológicas en la edad del riesgo*, Barcelona, El Roure, 1998, 365p.

En las sociedades modernas de los países más desarrollados el riesgo ha provocado que las promesas de seguridad y bienestar institucionalizadas no puedan proteger a sus miembros de los peligros atómicos, químicos, ecológicos y genéticos que causan daños irreversibles a la vida humana y, en general, al medio ambiente. No se trata de peligros que se prevengan con la cooperación organizada de seguridades que ha emanado del desarrollo industrial y de la misma política. En otras palabras, la tecnocracia, que desde el punto de vista técnico pretende minimizar los peligros, acaba por convertir sus acciones en promesas de seguridad, que también acatan los encargados

de establecer políticas de prevención y de protección, e incluso, en este mismo sentido, el Estado de bienestar burocrático tampoco alcanza a instrumentar.

La universalización de los peligros implica el surgimiento de un nuevo tipo de delincuencia: el tráfico de sustancias dañinas y tóxicas. Esto quiere decir que las fronteras nacionales son más permeables a las consecuencias negativas de, por ejemplo, vaciar sustancias químicas o tóxicas a los mares y ríos o de contaminar el aire. Por tal motivo, dichas sustancias se han convertido en la esencia misma de la civilización actual.

Sin embargo, para comprender la problemática de los peligros en la sociedad moderna, el sociólogo alemán Ulrich Beck construye el concepto sociológico del riesgo que le permite explicar la contradicción entre los efectos sociales del mismo —que ponen en peligro la vida de todos— y las promesas de seguridad sostenidas por las instituciones y los expertos o poseedores del conocimiento científico-técnico. Al mismo tiempo, las normas o leyes que deben castigar al responsable de esos actos terminan por protegerlo. A esto Beck le llama *irresponsabilidad organizada*, y considera que en algunos casos la culpabilidad se hace extensiva a la colectividad: Todos somos responsables de contaminar el agua, el aire, la tierra, etc. Así, se opta a fin de cuentas por el veredicto de la inculpabilidad.

Ulrich Beck también cuestiona el sistema de protección de los técnicos y expertos basado en cálculos matemáticos complejos que les permiten hacer juicios de probabilidad que, sin que ellos se den cuenta, son inciertos; además excluyen hechos que por sus características tienen consecuencias sociales, como por ejemplo, la manipulación del código genético, las discusiones parlamentarias para votar, y la exención del impuesto sobre la gasolina de los autos o de las avionetas privadas.

Por otro lado, Beck visualiza a la sociedad moderna como una sociedad de riesgo, lo que quiere decir que se ha creado una situación de aprendizaje para vivir el peligro como algo normal ante una seguridad en constante progreso. Empero, como los peligros han rebasado los límites del área industrial y los de la propia voluntad del consumidor, los conflictos no pueden resolverse con promesas políticas de seguridad, ni con nuevas leyes, ni con la centralización de la información o la creación de nuevas competencias administrativas, ni tampoco con otras formas tradicionales de actuación disfrazadas con nuevas tecnologías. Por eso Beck propone, en términos generales, la construcción de nuevas reglas de participación y de decisión que deberán involucrar lo relativo al medio ambiente, a la salud y a las libertades sociales.

Las ideas expuestas están presentes en todo el texto, el cual se divide en dos partes: la primera, formada por tres capítulos, se intitula "Encrucijadas"; ahí el autor expone y analiza el problema que surge de la falsa contraposición entre la naturaleza y la sociedad. La destrucción del entorno natural y las protestas que conlleva han llevado a un falso fatalismo. La segunda parte del libro, llamada "Antídotos", conformada por cuatro capítulos, se refiere a las falsas alternativas que genera la idea que sostiene que la destrucción de la naturaleza es producto de la acción social y de errores de la industrialización, cuando en realidad éstos son consecuencias evitables de una *irresponsabilidad organizada* favorecida por la industrialización y las confusiones que han surgido en torno suyo.

En la primera parte, expone que los avances en la medicina y en la biología molecular han ocasionado la posibilidad real de modificar la vida humana, sobre todo con las nuevas técnicas genéticas, originando con ello otro campo a la política social, que habrá de enfrentar a un nuevo tipo de sujeto diferente a aquel que ha sido, por ejemplo, engendrado de manera natural. Esto lo lleva a desmitificar, en primer lugar, las posiciones que se oponen al desarrollo de la técnica genética, que a su vez ha colocado en un contexto de inseguridad a los valores tradicionales de la vida. De este modo la naturaleza humana es sometida al desarrollo tecnológico como parte del proyecto de la ilustración y no como un accidente histórico. “La genética es una técnica de futuro que diseña a base del sustrato material las vidas futuras. Quien puede alterar generaciones enteras, no trata ya con el hombre en su figura concreta, sino que trata aparentemente materia muerta que puede ser seleccionada e instrumentalizada arbitrariamente” (p. 50). En consecuencia, las fronteras entre la vida y la muerte se diluyen en los laboratorios porque se trabaja con sustancias químicas y con la idea abstracta de lo vivo.

De ahí que quienes se oponen a lo anterior defiendan a lo humano como leyenda, porque la ciencia ha puesto al descubierto que si la persona es considerada como un mecanismo tendrá como centro una mezcla de sustancias químicas y estructuras celulares (p. 52). La aceptación o rechazo del progreso de la técnica genética es una cuestión social y no de la ciencia.

La segunda desmitificación que realiza Beck se relaciona con el debate ecológico que invoca a la naturaleza para evitar su destrucción. Afirma sobre todo que esa naturaleza ya no existe (p. 65): la misma civilización la ha cambiado o transformado y ahora, por ejemplo en las ciudades, se reduce a las áreas verdes que rodean los edificios o a ciertos espacios abiertos de convivencia. Así, lo que suele llamarse naturaleza es un concepto, recuerdo, utopía, o contrapropuesta. “Hoy más que nunca. Se descubre de nuevo y se idealiza y mima la naturaleza en un momento en que ya ha dejado de existir” (p. 68). Éste es el “enredo”, según el autor, en que se encuentra el movimiento ecológico.

La naturalización de los problemas sociales es resultado de la relación entre destrucción y protesta en un contexto de alta industrialización, como sucede por ejemplo en Alemania: aunque allí existan normas para evitar la destrucción, a pesar de todo no han podido detener el deterioro del medio ambiente. Esto quiere decir que existe cierta tolerancia social que permite la destrucción siempre y cuando no atente contra las expectativas vivenciales de la población y sus valoraciones (p. 84). En este sentido, la protesta ecológica no es un hecho natural, sino cultural, de sensibilidad intrasocial y de atención institucional.

Para ilustrar la *irresponsabilidad organizada*, Beck toma el caso del accidente de Chernobil ocurrido durante los años ochenta en la ex Unión Soviética. Las consecuencias del accidente fueron: que una catástrofe nuclear dejó de ser un hecho hipotético para hacerse realidad, y que los cálculos de probabilidad resultaron engañosos, la posibilidad de abandonar la energía nuclear rebasó el ámbito político; sin embargo, un manejo flexible del problema minimizó los peligros por medio de las indemnizaciones y la centralización de la información (pp. 113-114). En fin, exis-

tió una política de normalización tendiente a rechazar culpabilidades y responsabilidades.

En la vida cotidiana, incluyendo los planos político y económico, se cree que los peligros se pueden imputar al desarrollo tecnológico-industrial o científico. Todo depende de la voluntad jurídica, sin embargo,

la aplicación de las normas [...] garantiza la incalculabilidad de los peligros originados por el sistema: los peligros se minimizan mediante cálculos que llegan al resultado de que sólo son riesgos; se eliminan por medio de comparaciones y se normalizan jurídica y científicamente como "riesgos residuales" e improbables, de manera que se estigmatizan las protestas como brotes de "irracionalidad". Quien sube los valores límite, convierte mediante un acto burocrático lo negro en blanco y el peligro en normalidad (p. 115).

En la segunda parte del libro se expone la forma como los peligros pueden impulsar procesos de desburocratización y de antiburocratización; en otras palabras, cómo pueden ir en contra del proceso de normalización de los peligros. Esto es factible debido a que la burocracia y los expertos en más de una ocasión manifiestan sus incompetencias en lo relacionado con la prevención y vigilancia ante el peligro (p. 135).

De esta manera, la posibilidad de destrucción de la vida depende de las instituciones sociales que la originan, desarrollan, promueven y perfeccionan, en contradicción con las normas institucionalizadas, el sentido histórico y las expectativas culturales. Una domesticación que conlleva la exposición frecuente a los peligros determina el carácter cultural, social y político de las amenazas (p. 140). Esto, para Ulrich Beck, constituye el objeto de estudio de la sociología del riesgo.

Por otro lado, los peligros de la era nuclear y química conllevan la "explosibilidad" social que afecta las competencias, los derechos reclamables, las bases de cálculo y las legitimaciones. Al admitir el peligro, tanto las instituciones como los técnicos asumen que se han equivocado o fracasado, sobre todo porque su razón de ser se desprende de la no presencia del peligro (p. 151).

En la edad del riesgo, Ulrich Beck realiza una diferenciación entre la racionalidad de los fines —propia de la modernidad capitalista industrial, analizada en su momento por Max Weber— y la racionalidad de los riesgos. La primera hace valoraciones de los medios para alcanzar un fin determinado; la segunda se basa en los números, es abierta e indefinida en su horizonte y deja en un plano secundario las consideraciones morales "lo que no se ha visto nunca, lo que se descuidaba, adquiere una significación central" (p. 159).

Sin embargo, el cálculo del riesgo y la idea del seguro surgen con la consolidación de la sociedad industrial como una manera de anticipar y compensar las inseguridades. En este sentido, el Estado providencia ha sido considerado como contrapeso de la sociedad del riesgo, como una forma de administración de los peligros perfeccionable con técnicas sociales (pp. 193-194). Pero los macropeligros rompen con esa lógica debido a que los daños son globales e irreparables, a que no todo se puede compensar con dinero y falla la idea de seguridad del control anticipado de

las consecuencias, ya que el accidente pierde sus limitaciones en el espacio y en el tiempo.

Por su parte los centros del desarrollo tecnológico-industrial con su visión tecnocrática, relacionan el peligro con las fallas humanas al atribuir a éstas la causa de todo mal o de cada accidente. “Los humanos erramos. Ésta es quizás la última certeza que nos queda. Tenemos derecho al error. Una evolución que lo excluya nos hunde más en el dogmatismo o el abismo —probablemente ambas cosas—” (p. 226).

En la sociedad del riesgo industrial la lógica de la distribución de riquezas y la de la distribución de los riesgos no coinciden como en la vieja sociedad industrial. Pero sigue vigente la regla del capitalismo: “la riqueza se acumula arriba, los riesgos abajo” (p. 250). Los antagonismos de clase entre capital y trabajo son ahora, asegura Beck, antagonismos entre el capital y el capital y entre el trabajo y el trabajo. Los que venden productos contaminados o contribuyen a destruir el medio ambiente, si son descubiertos por los medios de comunicación de masas, provocan el desplome de mercados y la rápida desvalorización del capital invertido y del trabajo llevado a cabo. Incluso los productos de la era del riesgo representan la aniquilación de ciertas industrias productoras y grupos de trabajadores, porque, por ejemplo, “la gasolina sin plomo deja de pronto de considerarse ‘respetuosa con el medio ambiente’ y pasa a ser ‘cancerígena’ (como informan los medios de comunicación), entonces se derrumban las planificaciones de producción, de mercados y políticas, y en este caso, las de la industria de los catalizadores basada en el progreso de los carburantes sin plomo” (p. 255).

En la era del riesgo los países del Tercer Mundo están amenazados por una *relocalización ecológica* (p. 280). Es decir, con convertirse en depósitos de residuos tóxicos, nucleares, o de otro tipo de basuras producidas en los países desarrollados.

Finalmente, sólo será posible desenmascarar los peligros cuando exista la democracia parlamentaria, la independencia de la prensa y una producción de riqueza que no rebase el peligro cancerígeno oculto para la población, y que ésta no se vea amenazada por una desnutrición aguda o por la hambruna (p. 289). Esto solamente se cumple en los países desarrollados debido a que los daños, en mayor o menor medida, son vividos por todos como una experiencia molesta (p. 325) que los ha obligado a promover una mayor cooperación entre la técnica, las instituciones y las reglas sociales frente a los peligros.