



EL SENTIDO DE LA DEMOCRACIA
EN LA AMÉRICA LATINA CONTEMPORÁNEA¹

*Marcelo Cavarozzi**

En estas notas tengo el propósito de sugerir algunas redefiniciones respecto de las conceptualizaciones sobre los procesos de democratización en curso en Latinoamérica. Estas sugerencias tienen que ver con las transformaciones del sentido de la democracia en la América Latina contemporánea.

El sentido de la democracia exige una breve digresión conceptual. En general parece innegable, a esta altura, que la mayoría de los analistas, entre los cuales me cuento, coinciden en la conveniencia de definir a la democracia como un tipo de régimen político. De ese modo se evitan las confusiones que se plantean cuando se recurre al concepto de democracia real o sustantiva,

¹ Una versión preliminar de este artículo fue presentada en las Jornadas Internacionales de Partidos Políticos y Cambios Económicos en América Latina, en el Seminario "Partidos políticos, nuevas perspectivas y coyunturas" organizado por el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba y el Grupo de Trabajo de Partidos Políticos de FLACSO en Córdoba, Argentina, noviembre de 1992; y fue publicado en las Memorias de dicho congreso. Asimismo ha sido preparado en el marco del proyecto "Beyond Democratic Transitions: The Restructuring of Contemporary Latin American Societies" que es codirigido por Manuel Antonio Garretón y el autor con el apoyo de la John D. & Catherine Mac Arthur Foundation.

• Profesor-Investigador de la Sede Académica de México, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-México y del CEDES/CONICET, Buenos Aires.

que es concebida como opuesta a la formal, o procedimental. Sin embargo, el restringir el concepto de democracia para definir una modalidad de régimen político, no resuelve el problema de las relaciones que existen entre, por un lado, la democracia política y, por el otro, los patrones de organización social más abarcales.

La cuestión del sentido de la democracia se ubica en un nivel analítico diferente a los privilegiados por dos enfoques que recientemente han sido reactualizados por importantes textos. El primero de estos enfoques, se preocupa por el análisis de las relaciones entre democracia y estructura social, y más específicamente entre democracia y desarrollo capitalista. En un libro publicado recientemente por Rueschemeyer, Stephens y Stephens, se releva extensamente el tema de los vínculos entre ambos procesos.²

Los procesos de democratización, y la emergencia y consolidación de regímenes democráticos, afirman esos autores, dependen o al menos son influidos por las estructuras y alianzas de clase, el Estado y la configuración de las estructuras transnacionales de poder. Aunque el tratamiento que le dan Rueschemeyer *et al.* a la influencia del Estado y de las estructuras transnacionales de poder alcanza menor densidad que el análisis agudo y erudito de las estructuras de clase en Europa Occidental, América Latina y América Central, y el Caribe, los autores avanzan significativamente en relación con el texto clásico de Barrington Moore.

La propuesta básica de Rueschemeyer, Stephens y Stephens es que el desarrollo capitalista favorece la emergencia y consolidación de regímenes democráticos al debilitar a la clase terrateniente —que, según los autores, es el principal obstáculo de la democratización— y fortalecer a las clase medias y obreras —que, a su vez, ellos postulan, son los principales agentes de la democratización. El análisis comparativo de los autores convalida, en general, su hipótesis, aunque podría señalarse que en algunos

² Se trata de *Capitalist Development and Democracy*. Sus autores son Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens y John D. Stephens. (Chicago: University of Chicago Press; 1992).

países latinoamericanos, como Argentina, Uruguay, el Centro-Sur brasileño y México, el medio siglo de desarrollo agrario previo a la Primera Guerra Mundial sustentó el surgimiento de clases terratenientes que, aunque antidemocráticas, organizaron la producción de modo capitalista. De todos modos, lo que aquí quiero subrayar es que la preocupación central de Rueschmeyer *et al.* es de tipo sociológico; esto es, ellos se proponen comparar la influencia que tienen diferentes estructuras de clase sobre las probabilidades de emergencia de regímenes democráticos y su consolidación.

Un segundo tipo de reflexión privilegia la discusión de los diferentes tipos de democracia; este enfoque no oculta, en modo alguno, una preocupación acerca de la *calidad* de las democracias. Dentro de esta modalidad de análisis se ubican las propuestas recientes que formulan O'Donnell y Weffort en torno a la categoría de la *democracia delegativa*.³ O'Donnell, en especial, sostiene que las recientes transiciones sudamericanas, especialmente en los casos de Brasil, Argentina y Perú, están dando origen a una peculiar variedad de democracia política; en estas *democracias delegativas* la devaluación de los mecanismos representativos se combina con el debilitamiento del poder infraestructural del Estado.⁴

Los procesos aludidos tienen efectos especialmente negativos para los sectores populares. Son estos sectores los que resultan más afectados: la erosión sesgada de la capacidad del Estado para hacer cumplir las leyes coincide con el desencanto que las clases populares experimentan en relación con la efectividad de los mecanismos democráticos para resolver sus problemas. Este desencanto se traduce en un repliegue político que los inclina a *delegar* sus reclamos y demandas en un nuevo estilo de líderes.

³ Me refiero al artículo de Guillermo O'Donnell "¿Democracia Delegativa?", en *Cuadernos del CLAEH* 17: 61, 1992, y el libro de Francisco Weffort, *Cual Democracia*. Sao Paulo: 1992.

⁴ Michael Mann define al poder infraestructural del Estado como la capacidad de éste de penetrar a la sociedad civil. Cfr. "The autonomous Power of the State", en *Archives Européennes de Sociologie*; XXV: 2, 1984.

Estos últimos, en un juego especular con los ciudadanos que delegan, tienden a postular que la participación dentro del marco de las instituciones representativas, y obviamente las modalidades *movilizacionistas* de acción política, constituyen prácticas obsoletas e improductivas.

Más allá de los aportes novedosos que los dos enfoques descritos realizan, empero, hay un tema que queda soslayado y que es el que quiero explorar aquí: las prácticas democráticas y el funcionamiento de las instituciones de la democracia política adquieren diferentes sentidos según las constelaciones políticas en las que transcurren.

¿A qué aludo con la idea de sentido de la democracia? En toda sociedad capitalista moderna, central o semiperiférica, coexisten dos lógicas: la primera está vinculada a la competencia por el poder político, y los intereses ligados a su reproducción o debilitamiento; la segunda tiene que ver con el juego de los intereses de clase o de los ciudadanos, uno de cuyos aspectos fundamentales es la inclusión, exclusión o participación asimétrica en las instituciones del sistema político. Ahora bien, estas dos lógicas no son reducibles la una a la otra, pero, sin embargo, se interrelacionan. Entender el sentido de la política en una sociedad dada exige descifrar la naturaleza históricamente determinada de esas interrelaciones.

Los comentarios que siguen reflejan una serie de ideas que están todavía en un estado preliminar de elaboración; por ello es que me resulta más práctico ilustrarlas a través de una discusión de las etapas por las que han atravesado los procesos de democratización en América Latina.

La primera etapa fue la *democratización de los regímenes oligárquicos*. En ella el enfoque sociologista de Rueschemeyer, Stephens y Stephens resulta especialmente aplicable porque la política, si se quiere, era todavía simple y unidimensional. Las presiones de los sectores medios y populares, en especial de aquellos vinculados con el envión de desarrollo capitalista, y también de algunos segmentos del campesinado, apuntaron a su inclusión dentro de un juego político previamente restringido a las elites económicas y sociales y sus representantes. Las demandas democráticas fueron esencialmente antioligárquicas y cu-

brieron un amplio espectro: abarcaron reclamos por la vigencia del sufragio universal, la eliminación de las prácticas electorales fraudulentas, el reconocimiento y cese del hostigamiento a las organizaciones de los sectores medios y populares —especialmente los sindicatos— y la aplicación universal de la ley.

Las presiones democratizantes contribuyeron decisivamente al ocaso de los regímenes oligárquicos y, por ende, al tránsito a una segunda etapa. Sin embargo, como he discutido en un texto publicado hace ya tiempo, ese desenlace no fue coronado, excepto en Uruguay, por el establecimiento de democracias políticas relativamente estables.⁵ El resultado fue, más bien, un híbrido: en esta segunda etapa —es decir, aquella que defino como la *fórmula política Estado-céntrica*— democracia y antidemocracia —o autoritarismo— se desplegaron paralelamente.

En la fórmula política Estado-céntrica, la tensión entre elementos democráticos y autoritarios impregnó los comportamientos de todos los actores, desde las burguesías hasta los sectores medios y populares. Pero, además, ese estilo de politización, al que definí como estatista, tendió a generar una clase política fragmentada y compleja en la cual convivieron conflictivamente, entre otros, políticos partidarios, funcionarios gubernamentales, representantes sectoriales, militares e intelectuales. Este heterogéneo elenco tendió a favorecer *mecanismos de representación* extremadamente variados, y hasta incluso antagónicos; estos mecanismos incluyeron, entre otros, el voto, los planteos y amenazas de intervención militar, la influencia dentro de los *anillos* burocráticos, la participación en asociaciones y mecanismos corporativos, las redes clientelares, la movilización callejera y la pretendida encarnación de intereses nacionales o de clase. La multiplicación de mecanismos no fue un hecho accidental, puesto que cada uno de ellos le otorgaba ventajas diferenciales al respectivo segmento de la clase política en su competencia por el poder político.

⁵ Me refiero a "Elementos para una caracterización del capitalismo oligárquico", aparecido en la *Revista Mexicana de Sociología*, 78: 4.

Empero el problema básico de la politización estatista fue que no se llegó a generar un equilibrio estable entre la combinación de modalidades de *representación* —de los sectores sociales o de la ciudadanía en general—, por un lado, y los patrones de *negociación* —dentro de la clase política—, por el otro. La falta de consenso sobre una fórmula democrática o autoritaria tuvo como corolario el establecimiento de una *complicidad estructural* que se entretejió, *de modo implícito*, en torno al mantenimiento del carácter híbrido de la fórmula política. Por cierto que este fenómeno no excluyó el que se perfilaran tendencias a la *especialización*: algunos actores, como las viejas oligarquías, franjas significativas de las burguesías urbanas y, ciertamente, los militares recurrieron preferentemente a las presiones y amenazas antidemocráticas. No obstante, estos actores también a menudo sabotearon el funcionamiento de regímenes y mecanismos autoritarios, y así contribuyeron de manera significativa al retorno pendular a la situación de equilibrio en tensión a la que aludía en los párrafos precedentes.

A su vez, los sectores medios y populares, así como sus representantes políticos y sectoriales, tendieron a especializarse en el ejercicio de presiones democráticas. Como ya observé, sin embargo, estos comportamientos descansaron en buena medida en el chantaje y, como resultado, el compromiso con las instituciones democráticas, resultó, por lo general, sumamente tenue, incluso en el caso de los *democráticos*.⁶

⁶ De todas maneras, dentro del universo de los casos aquí tratados, cabe marcar algunas diferencias significativas. En México, el régimen político estructurado en torno a la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se apoyó en una baja de grado de *especialización* en relación con el tipo de presiones aplicadas por los distintos actores. El mayor grado de consenso en cuanto a las dosis de democracia y autoritarismo explica, en gran medida, la estabilidad institucional mexicana. En el otro extremo, en Argentina y Brasil, los actores exhibieron orientaciones autoritarias o democráticas más nítidas y, por lo tanto, se generó un juego pendular entre democracias frágiles y autoritarismos de pies de barro, cuyo ritmo fue particularmente espasmódico en el caso argentino. En Chile, en cambio, la estabilidad institucional del periodo 1932-1973 descansó en una reforma permanente de las reglas del juego político y en la exclusión política de amplios segmentos de la población hasta la década de 1960. Sólo en Uruguay se llegó a consolidar una poliarquía relativamente estable que se basó en el predominio formal o informal del partido Colorado hasta 1958; como se sabe, ella también se derrumbó entre 1971 y 1973.

El principal corolario que se desprende de mis comentarios previos es que la búsqueda de correlaciones, o afinidades, entre, por un lado, el modelo capitalista latinoamericano post 1930 y, por el otro, *la* democracia o *el* autoritarismo, no nos lleva por un camino fructífero. Durante el casi medio siglo que siguió a la crisis de 1929-1932, la política latinoamericana no fue ni democrática ni autoritaria. Por lo tanto, la pretensión de reducir las posibilidades a una dicotomía a la Rueschemeyer, en definitiva, empobrece el análisis. Por las mismas razones, una de las contribuciones teóricas anteriores de O'Donnell —la supuesta afinidad entre, por un lado, un capitalismo semiperiférico, industrializante y tardío y, por el otro, el autoritarismo burocrático— tendió a confundir la coyuntura —esto es, la nueva recaída autoritaria de fines de los sesenta y principios de los setenta— con el largo plazo. En dicho largo plazo, en cambio, se estructuró una fórmula política híbrida que combinó, establemente en algún caso e inestablemente en otros, elementos democráticos y no democráticos.

El derrumbe o desplazamiento de los autoritarismos militares en la década de los ochenta marcó el agotamiento de la matriz Estado-céntrica (MEC) y el pasaje a una tercera etapa. A pesar de que los estudios de las transiciones sudamericanas de esa década efectuaron importantes contribuciones teóricas y empíricas, ellos han tendido a ignorar un dato fundamental. La instalación de regímenes democráticos no sólo implicó que las dictaduras militares fueran desplazadas del poder; además, las transiciones expresaron el agotamiento de las formas de hacer política que habían predominado durante casi medio siglo.⁷

Al menos en América del Sur, entonces, la década de los ochenta estuvo marcada por el doble tránsito al que ya aludí: por un lado, fin de los regímenes militares; por el otro, extinción de la fórmula híbrida en la que democracia y autoritarismo se

⁷ Si bien los enclaves autoritarios a los que alude Garretón no han desaparecido del todo, ni tampoco se puede sostener la imposibilidad de reversiones antidemocráticas, lo cierto es que uno de los correlatos del cambio de sentido de la democracia política es el agotamiento del estilo de autoritarismo militar que América del Sur padeció por largo tiempo.

habían retroalimentado en un equilibrio inestable. El tránsito que tuvo lugar en esa década ha inaugurado una tercera etapa, o constelación política, en la cual obviamente resulta difícil todavía reconocer cuáles son sus rasgos definidos y discernir cuál es el nuevo sentido que está adquiriendo la democracia. Sin embargo, quisiera hacer algunas conjeturas acerca de las tendencias que se han perfilado, especialmente en los últimos años.

Despolitización y desorganización. En principio, se podría definir a la etapa recién abierta en función de su *negatividad*, es decir, enfatizando aquellas características de la etapa precedente que se han alterado significativamente, o incluso han desaparecido. En ese sentido se puede advertir la superposición de dos procesos que no son enteramente independientes: por una parte, la relativa pérdida de centralidad de la política y, por la otra, la desorganización de los comportamientos sociales predominantes durante casi medio siglo.⁸ Si bien la politización estatista de la MEC tuvo como consecuencia una relativa fragilidad de las instituciones y reglas sociales, dichas reglas impregnaban decisivamente casi todos los comportamientos sociales y les daban sentido. En otras palabras, la MEC se caracterizó por el síndrome de la hiperpolitización; los comportamientos, incluso aquéllos desarrollados en la *sociedad civil*, se orientaron preferentemente hacia el Estado. Por eso es que el agotamiento de la fórmula política de la MEC no sólo implicó un descentramiento de la política, sino también la desorganización de los patrones tradicionales de conducta y la desarticulación de las identidades y actores que estructuraban colectivamente dichas conductas.

Los resultados de este proceso, desde el punto de vista político, son inherentemente ambiguos, puesto que las modalidades tradicionales de acción política combinaban, como ya he analizado, participación, pero también control desde arriba; negociación, sin embargo, combinada con la pura arbitrariedad. En la fórmula Estado-céntrica, la integración de sectores previamente

⁸ Este carácter ambiguo de los nuevos procesos me fue sugerido de diferentes maneras por comentarios de Blanca Heredia, Antonio Camou y René Millán. Obviamente no les atribuyo a ellos la responsabilidad por las reflexiones que me han inspirado.

excluidos y la expansión de lo que Pizzorno caracterizaría como las *áreas de igualdad*, esto es sus rasgos positivos, tuvieron como contrapartida la debilidad de los consensos institucionalizados y una propensión sistemática a la utilización de la violencia.⁹ En todo caso, predominaron combinaciones adversas: los gobiernos que retuvieron el monopolio de la violencia no se destacaron por su respeto a los preceptos constitucionales, ni por su convicción en la aplicación más o menos universal de las leyes, y viceversa.

Pero más allá de subrayar lo que está desapareciendo, o en algún caso más bien lo que sobrevive a la par que se descompone, cabe preguntarse cómo se está llenando el vacío causado por la despolitización y la desorganización. Responderse esta pregunta torna conveniente formular un llamado previo a la cautela. En todo punto de inflexión como el actual resulta difícil distinguir pautas transitorias de comportamiento, meros *fenómenos de la transición*, que tenderán a agotarse rápidamente, de otros comportamientos que demostrarán ser más estables, dando lugar, seguramente, a nuevas pautas de acción colectiva. En todo caso, lo que me propongo es simplemente enumerar un par de tendencias, sin pretender avanzar en su análisis.

Retorno abortado al pasado. En la década de los ochenta se ha dado una serie de fenómenos que implicaron la descomposición de pautas de conducta vinculadas a la MEC, pero sin que ello se tradujera en la plena extinción de las mismas. Un primer ejemplo de esta tendencia es la aparición y persistencia de conductas defensivas, tanto en el plano económico como en el político-cultural, cuya efectividad estaba asociada, precisamente, a las modalidades de acción colectiva típicas de la MEC, por ejemplo, las demandas dirigidas al Estado para que éste reconstruyera las prácticas tutelares y redistributivas del pasado.

En la mayoría de los casos ha sido destruida toda posibilidad

⁹ En algunos casos, esta última propensión se manifestó sobre todo a nivel del sistema político global —estos fueron los sistemas institucionalmente más inestables, como Argentina y Brasil—; en otros casos, la violencia prevaleció en mayor medida en las interacciones políticas informales dentro de diversos ámbitos de la sociedad —quizás haya sido México el caso extremo en este sentido.

de que el Estado responda positivamente a esas demandas; quizás la única excepción, si bien parcial, de esta regla sea el caso de México. Por lo tanto, las conductas típicas del pasado han tendido a perder sentido para los miembros de los distintos sectores sociales. Las asociaciones formales y también las organizaciones más informales, por lo general, se han convertido en caparazones relativamente vacíos. La función de estas asociaciones ha quedado reducida a proyectos reflejos ritualísticos, desvinculándose en forma creciente de las acciones cotidianas de los individuos, que se han privatizado y atomizado. A este tema he aludido en un artículo reciente (Cavarozzi, 1991) al referirme a los procesos de erosión intra e interorganizacional.¹⁰

Un segundo ejemplo de descomposición se ha manifestado más específicamente en el plano de la política institucional y partidaria, y se ha vinculado con una presunción errada de muchos políticos y militantes partidarios en América Latina: la de suponer que los niveles de participación política popular y de politización de la vida cotidiana que habían prevalecido en el pasado Estado-céntrico eran *fenómenos naturales*, independientes del tipo de fórmula política dominante en la región durante aquella etapa. El partir de esta premisa llevó en la década de los ochenta a muchos de esos actores a suponer que el problema se reducía simplemente a *despejar* a la política de sus componentes autoritarios y represivos, para así recuperar a una ciudadanía politizada y participativa que daría vigor a instituciones democráticas lozanas y renovadas. En la izquierda fue donde se presentó más habitualmente esta lectura errada —los casos del Partido del Trabajo brasileño y la Izquierda Unida peruana fueron quizás los más significativos—, pero también dirigentes de partidos tradicionales, como la Unión Cívica Radical en la Argentina, se ilusionaron con la inauguración de una nueva era republicana basada en la participación ciudadana y la eliminación de las amenazas golpistas.

¹⁰ "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", en *Revista de Estudios Políticos*; Nueva Época, No. 74, 1991.

Sin embargo, se debe reconocer que el espejismo de la (re)creación de la democracia participativa y representativa, en parte, fue propiciado por la circunstancia de que la mayoría de las transiciones del autoritarismo estuvieron enmarcadas por movilizaciones pacíficas en contra de las dictadura y por el entusiasmo que despertaron en la población los partidos políticos y las primeras elecciones democráticas. En casi todos los casos, este entusiasmo probó ser un fenómeno efímero: especialmente en Argentina y Brasil, pronto la mayoría de la población tornó a responsabilizar no sólo a los gobiernos democráticos, sino también a los partidos en su conjunto, por el continuo descenso del nivel de vida, el deterioro ininterrumpido de los servicios públicos y la desorganización de la vida cotidiana asociada con los episodios hiperinflacionarios.

La política minimalista. El desprestigio de la primera tanda de gobiernos constitucionales —en nuestro subuniverso de países tipificado por el desmoronamiento de las administraciones de Alfonsín y Sarney— arrastró al sistema partidario *in toto* y dio pie a la emergencia de otro fenómeno que debe distinguirse del anterior: la aparición de una nueva generación de caudillos—presidentes que basaron su *appeal* en discursos y estilos de sesgo antipolítico.

Estos nuevos caudillos, de los cuales Menem, Collor de Mello y Fujimori —hasta el *putsch* de abril de 1992— representan los ejemplos más nítidos, ciertamente no implican un ruptura total con modalidades de liderazgo personalista, típicos de la fórmula Estado-céntrica. Especialmente el Perón de la primera época (1945-1955), y en menor medida Getulio Vargas (1950-1954) y Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958), si bien llegaron al poder a través de elecciones relativamente inobjetables, también tendieron a dejar de lado a los partidos políticos y a postular que ejercían la representación popular por encima de las instituciones parlamentarias y las reglas democráticas. Éste es un rasgo compartido por los caudillos minimalistas del presente. Sin embargo, estos últimos han producido dos importantes innovaciones en relación con los líderes populistas de hace cuatro décadas.

En primer lugar: los nuevos caudillos han establecido una complicidad con las masas que refuerza la apatía política de

éstas. Después de experimentar la declinación dramática de sus ingresos y de su bienestar general y el síndrome hiperinflacionario, los sectores populares y segmentos importantes de la clase media quieren que alguien *haga las cosas*, pero sin tener que participar más allá del acto de votar. De hecho, los llamados a las masas que todavía efectúan algunos dirigentes para que ellas participen y se movilizan son recibidos con escepticismo y sospecha. Los nuevos caudillos han sintonizado hábilmente con este estado de ánimo colectivo y prometen producir resultados, argumentando, al mismo tiempo, que la organización y la movilización políticas no son convenientes. Más aún, los Menem y los Fujimori tienden a pintar a las prácticas de participación colectiva como un obstáculo para su gestión e incluso como un mecanismo que puede abrir de nuevo la puerta a políticos corruptos y autocentrados.¹¹

En segundo lugar, los nuevos caudillos se apoyan en un estilo de acción en el que tratan de mantener una iniciativa excluyente, creando permanentemente novedades políticas vinculadas a una presidencia absorbente y exacerbadamente centralizadora. Cabe mencionar que este último fenómeno está estrechamente vinculado con la redefinición del rol de los medios, y en especial de la televisión, en las sociedades de América Latina.

La *normalidad política* —es decir la construcción gradual de rutinas institucionalizadas y el *tempo* pausado asociado a la operación de mecanismos de *check and balance*--no es un valor positivo en el estilo de política minimalista. Por el contrario, la normalidad tiende a dejar lugar al *allegro* furioso de la creación constante de eventos, a veces a través de la manipulación de la información, y a la pretensión de desplazar velozmente la atención pública de una cuestión a otra.

¹¹ En el estilo minimalista de hacer política, los partidos y sus dirigentes son vistos como individuos en persecución de estrechos intereses faccionales, o incluso de oscuras ventajas individuales. Desafortunadamente, el espectáculo ofrecido por la mayoría de los partidos sudamericanos no difiere demasiado de esa interesada crítica. Los partidos han estado plagados por el faccionalismo y las modalidades más aberrantes de clientelismo. Estas tendencias refuerzan las postulaciones en el sentido de que es mejor pasar por el costado de las instituciones parlamentarias para tomar decisiones.

Finalmente, las prácticas de los presidentes asociados con el estilo minimalista han realimentando e intensificado un rasgo que ya estaba presente en la fórmula política Estado-céntrica: un grado significativo de corrupción. A la debilidad de los mecanismos de responsabilización –*accountability*– político-administrativo y los desequilibrios entre los poderes del gobierno, se ha sumado el elevado grado de discrecionalidad que los procesos de privatización abren a los responsables del poder ejecutivo.

Como los ejemplos de Collor y Fujimori lo demuestran, el estilo minimalista de hacer política se puede consumir rápidamente. En el caso peruano, el presidente, apoyado por los militares, produjo una ruptura institucional. Hasta ahora, el *putsch* ha contado con un amplio apoyo popular pero, en todo caso, ha inaugurado una nueva modalidad de régimen de excepción cuyo desemboque resulta difícil prever. En Brasil, el exitoso *impeachment* de Collor de Mello ha revelado una inesperada vitalidad de las instituciones democráticas, es decir los partidos, el congreso y el poder judicial. Sin embargo, la capacidad de procesar institucionalmente una crisis resultante de un estilo presidencial arbitrario y cercano a lo demencial, no resuelve el problema de cómo esas mismas instituciones harán frente a la ingobernabilidad de la economía. La debilidad del gobierno de Itamar, y la espera a la que obliga el plebiscito de 1993, han abierto un hiato político que no resulta funcional en vista de la situación económica global y la posible aceleración de la ya elevadísima tasa inflacionaria.

Sólo Menem sobrevive como ejemplo de los nuevos caudillos que mantienen la institucionalidad democrática y, al mismo tiempo, tratan de consolidar una legitimidad que, en el mejor de los casos, orilla a los partidos y el parlamento. El presidente argentino, sin embargo, se está enfrentando con un par de problemas que en el pasado constituyeron obstáculos insalvables para el régimen político y la gestión de la economía en su país. El más grave de dichos problemas, el de la sucesión, ha corroído la estabilidad de la política argentina desde los tiempos oligárquicos; esto es, Menem, como varios de sus predecesores, se enfrenta con el dilema de ceder legítimamente el poder, o intentar prolongar el mandato presidencial, sin transgredir la constitución ni las precarias reglas de convivencia partidaria gestadas a partir

de 1983. El desafío no es mínimo para un partido, como el peronista, que nunca ha sabido transferir democráticamente el poder ni en el plano del régimen político, ni en el plano interno.¹² El segundo problema es más coyuntural, pero no menos serio; es decir, cómo lograr flexibilidad en el manejo de la economía, y en especial de la política cambiaria, sin minar la precaria confianza que el Plan Cavallo ha generado en los agentes económicos. En resumen, la política argentina –aunque no necesariamente el régimen democrático– pende de un hilo muy delgado.

El examen de los casos de Perú, Argentina y Brasil, que son postulados por O'Donnell como los ejemplos latinoamericanos más puros de democracia delegativa, refuerzan mi reticencia a utilizar una categoría tan inclusiva, desde el punto de vista histórico como *cross-regional*, que designaría a un nuevo subtipo de régimen político.¹³ Incluso si aceptáramos preliminarmente la categoría, ni Alfonsín ni Sarney –y ciertamente menos aún Isabel Perón– serían provechosamente encuadrables dentro de ella. En cambio Fujimori –hasta que ejecutó su golpe de mano–, Menem y Collor de Mello se aproximan más claramente al perfil de los líderes que ocupan las cúpulas del ejecutivo en los contextos asociados con la democracia delegativa. Sin embargo, la fragilidad y transitoriedad de los procesos a los que dichos líderes han estado asociados, sugiere que no se debe desechar la posibilidad de que nos encontremos, más bien, ante un ejemplo de los que he denominado como *fenómenos de la transición*. Si así fuera, los contextos políticos generados en el último tiempo podrían concebirse como una combinación, por un lado, de lo que he definido como estilo de política minimalista y, por el otro, de un debilitamiento del poder del Estado que corroe drásticamente sus capa-

¹² En algunos trabajos recientes Liliana De Riz ha analizado los complicados ejercicios de ingeniería electoral y violentamiento de las reglas institucionales que ha desarrollado el gobierno peronista desde 1990. De todas maneras debe reconocerse una paradoja: en 1988, Menem resultó el único candidato presidencial en la larga historia del peronismo que fue elegido democráticamente y con la oposición de la maquinaria partidaria que, en ese momento, estaba controlada por los ya fenecidos *renovadores*.

¹³ Cfr. O'Donnell (1992; p.15).

ciudades de ejercer el monopolio de violencia y aplicar la ley de modo relativamente universal.

II

Una de las premisas centrales de este trabajo es que la especificidad de la MEC latinoamericana no estuvo solamente asociada a la sustitución de importaciones, ni al cierre parcial de las economías, sino también a su fórmula política y a como ésta resolvió los conflictos de intereses y valores. En dicha fórmula, el Estado sustituyó parcialmente al mercado —esto es, dilucidó política y administrativamente cuestiones relativas a transacciones entre agentes privados. Asimismo, el Estado se constituyó en el *anclaje* de un régimen político organizado de acuerdo con principios jerárquicos y no representativos, que promovió empero la incorporación de sectores previamente excluidos. Como consecuencia, en la América Latina Estado-céntrica la democracia política fue débil, pero nunca llegó a ser abolida plenamente; las conductas en el mercado, a su vez, no se autonomizaron totalmente de patrones de regulación estatal que, como regla general, no se sujetaron a la ley ni resultaron de la operación de mecanismos de intercambio político explícito.

Uno de los corolarios de la politización estatista, en la matriz anterior, fue que cada espasmo expansivo de la intervención del Estado, proceso que caractericé como una permanente *fuga hacia adelante*, fue agotando las ya precarias bases de funcionamiento del régimen político. Esta tendencia, que culminó explosivamente en los casos del Cono Sur y Brasil, contribuyó a generar otro fenómeno que no ha sido percibido plenamente: la debilidad crónica de un estado sobre-extendido. Este Estado fue posponiendo su crisis fiscal y política mediante la creación de sucesivos mecanismos de compensaciones recíprocas que, sin embargo, carecían de un *clearing house* común.

El interludio militar de la década de los setenta pretendió resolver los cuellos de botella de la fórmula Estado-céntrica, y el atascamiento que ésta enfrentaba, a través de la imposición de regímenes despóticos —y su posterior reemplazo por variantes de *democracia tutelada*— así como con erradicación del Estado inter-

vencionista. Como ya hemos examinado, la relevancia de los autoritarismos conosureños, de todos modos, no residió en que alcanzaran sus objetivos; salvo la excepción parcial de Chile, las dictaduras militares no lograron estabilizar mínimamente reglas autoritarias y sus embates antiestatistas fueron a menudo contradictorios y reversibles. Sin embargo, los autoritarismos fundacionales de los setentas transformaron el mencionado atascamiento en eclipse definitivo; las dictaduras actuaron como catalizadoras de la crisis definitiva de la MEC, que se materializó plenamente en la siguiente década y se extendió prácticamente a toda la región.

El principal legado de la década de los ochenta, entonces, fue que se vino abajo el complejo eslabonamiento que enlazaba diversas redes sociales: 1. los comportamientos económicos, 2. el patrón de integración al sistema internacional, 3. las modalidades de asociación de los distintos sectores sociales y, por último, 4. un *sentido común* de la política que implicaba que todo pasara por el Estado, entendiéndolo a éste como un conjunto de agencias públicas y de patrones de interacción interiorizados por individuos y organizaciones privadas. Eslabones sueltos y vínculos quebrados configuran un patrón de desarticulación global que en algunos casos, como el de Perú y crecientemente el de Brasil, amenazan incluso la integridad nacional.

En el interregno transicional que se ha abierto como consecuencia del agotamiento de la MEC, una de las alternativas que se perfila, entonces, es que la desestatización de las sociedades latinoamericanas las encaje en un cauce de desorganización y entropía crecientes. Esta afirmación no implica ignorar los aspectos positivos de la actual situación: en ella se abre la posibilidad de que se organice un mercado más independiente de la discrecionalidad político-estatal y en el cual se asuman de manera más plena los riesgos de la iniciativa empresarial. También resulta probable que se refuercen las tendencias a la autonomización de la sociedad civil, al debilitarse las variadas modalidades de tutela estatal que encorsetaban los comportamientos de individuos y grupos. *Last but not least*, la erosión de los regímenes políticos híbridos reduce el riesgo de los bandazos -swings-

autoritarios y represivos que afectaron sistemáticamente a la América Latina Estado-céntrica.

Creo que sería errado, sin embargo, suponer que las tendencias en cada una de las arenas señaladas –las del mercado, la sociedad civil y el régimen político– armonizarán *naturalmente* en la dirección de la conformación de sociedades en las que se incrementen el bienestar general, la justicia y la armonía social. La experiencia de la última década, como hemos visto, nos brinda evidencias de cómo *más mercado* –y menos Estado– puede implicar más explotación y más marginalidad; cómo *más sociedad civil* –y, en un sentido distinto, menos Estado– puede estar asociada con mayor atomización y anomia; cómo, finalmente, *más democracia política* –y menos autoritarismo– puede redundar no simplemente en mayor apatía, sino incluso en el vaciamiento de la política, al perder ésta sentido en términos de la vida cotidiana y la resolución de los problemas de la mayoría de la población.

En la América Latina de la década de los noventa el desafío que enfrentan tanto políticos como ciudadanos es el de utilizar la política para refundar, sobre nuevas bases, un Estado desarrollista que revierta los términos de la relación predominante en la MEC. En otras palabras, se tratará de reemplazar la ya agotada lógica estatista, no por una sociedad desestatizada –o en la que el Estado, utópicamente, se limite con estrechez a mantener el orden público–, sino por una lógica política alternativa, que implique la negociación pluralista de los roles del Estado y de los límites a su acción. Es decir, en vez de una política anclada en el Estado, un Estado anclado en la política.

Y salvo que emerjan y tengan éxito variantes latinoamericanas de fundamentalismo político-religioso, resulta difícil imaginarse que esta nueva política no sea democrática.

Ciudad de México, abril de 1993.

