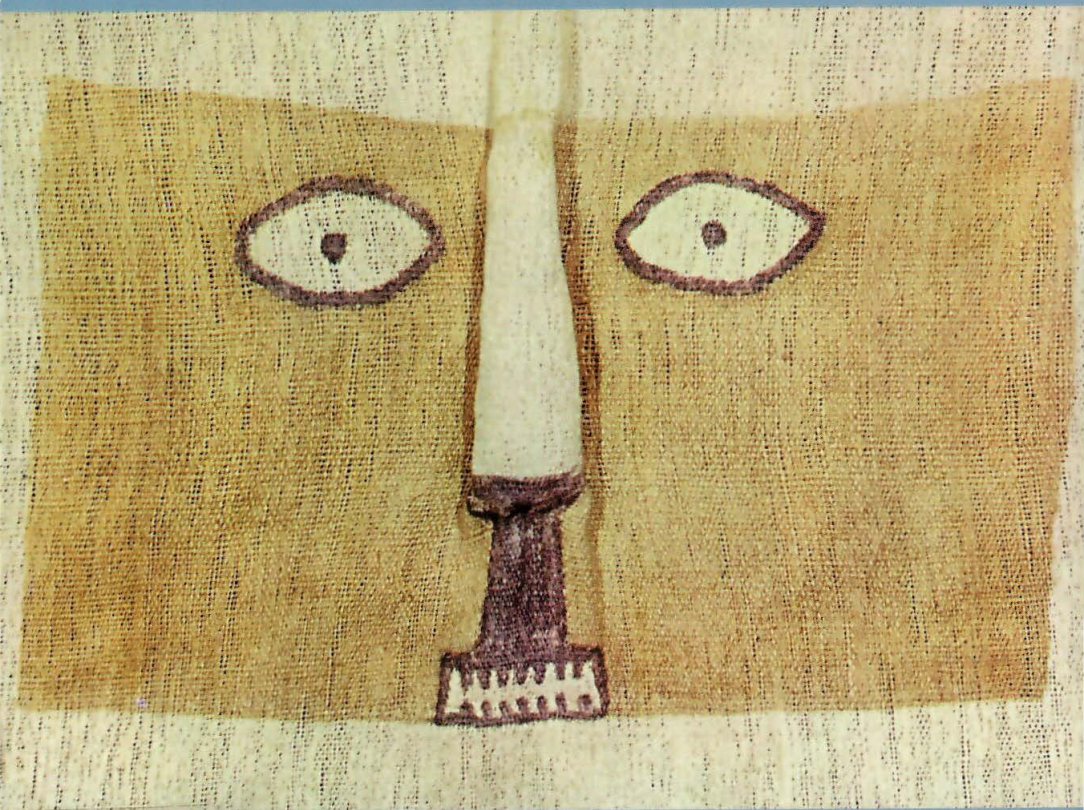


ACERCA DEL MODO DE
PENSAR LA DEMOCRACIA
EN AMERICA LATINA
CARLOS FRANCO



L
04.02.02
(1781)



FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

UNMOVED DOC

CARLOS FRANCO estudió Psicología y Psicología Social en las universidades de San Marcos y Lovaina. Ha sido profesor en las universidades de San Marcos, Católica y en la Maestría de Ciencias Políticas de FLACSO-Quito. Se ha desempeñado como investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP) y consultor internacional de diversas agencias del sistema de Naciones Unidas. Es autor de numerosos artículos y libros sobre las temáticas de la participación popular, el pensamiento y la cultura política, el régimen democrático y la reforma del Estado. Integra los consejos editoriales o consultivos de las revistas *Socialismo y Participación* (Lima), *Reforma y Democracia* (Caracas) y *América Latina hoy* (Madrid). Recientemente participó como miembro del Comité Coordinador del Proyecto Regional de UNESCO (México) «Nueva cultura política para el nuevo siglo». En la actualidad continúa como investigador asociado en el CEDEP y es profesor en la Maestría de Sociología Política de la universidad de San Marcos.

L/04.02.02
(1801)

UNMSM-CEDOC

ACERCA DEL MODO DE PENSAR LA
DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA



**ACERCA DEL MODO DE
PENSAR LA DEMOCRACIA
EN AMERICA LATINA**

CARLOS FRANCO

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

UNMSM-CEDOC

Primera edición: Lima, abril de 1998
Impreso en Perú / Printed in Peru
© Friedrich Ebert Stiftung
ISBN 9972-43-016-2

Carátula: Gredna Landolt

Cuidado de edición: Rosario Rey de Castro

El editor no comparte necesariamente las opiniones vertidas por el autor. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar al editor.

A Fabricio, Carla y Ursula, como siempre

Al recuerdo de Eduardo Sanseviero

PRESENTACIÓN	13
INTRODUCCIÓN	15
PRIMERA SECCIÓN: DE LA HUIDA DEL AUTORITARISMO POLÍTICO Y LA RUPTURA CON LOS ENFOQUES HISTÓRICO-ESTRUCTURALES	25
Capítulo I: Del cuadro político-intelectual en que se forja la idea de la democracia en los ochenta	27
De los cambios en los ejes temáticos y en el humor de sus analistas	29
¿Déficit de previsibilidad o previsiones ocultas?	30
Elaboración de la idea democrática: De la transformación de la «necesidad» en «virtud»	30
De la sintomatología de la crisis teórica	36
De la dinámica de los vínculos entre la ruptura con los enfoques teóricos precedentes y el inicio de la reflexión sobre la democracia	40
De la autonomía del régimen político y el problema de sus «conexiones»	46
Capítulo II: F.H. Cardoso: De los problemas para identificar las relaciones entre economía y política	49
De lo general y lo particular	49
De los plazos para verificar enunciados de tendencia	50
De la crítica al determinismo económico a la exploración de «compatibilidades» entre estructuras socioeconómicas, régimen político y políticas económicas	51

De las relaciones entre estructura y acción	54
De las ambigüedades de la política y el talento o la capacidad de los actores	55
Para una explicación general de las ambivalencias de F.H. Cardoso	57

SEGUNDA SECCIÓN: DEL ENFOQUE TEÓRICO DE LA TRANSICIÓN
DEL AUTORITARISMO A LA DEMOCRACIA 65

Capítulo III: G. O'Donnell: De la «incertidumbre» o «indeterminación» de los procesos políticos	67
Del cuadro intelectual predominante en la región	70
¿Incertidumbre de los actores (y los analistas) o indeterminación de los procesos políticos?	72
De la caracterización de los procesos de transición: De la incertidumbre	72
De las relaciones entre «estructuras socioeconómicas» y «procesos políticos»: Primera aproximación	75
De las relaciones entre «estructuras socioeconómicas» y «procesos políticos»: Segunda aproximación	77
De las relaciones «entre estructuras socioeconómicas» y «procesos políticos»: Tercera aproximación	79
De la transición ¿a gobiernos representativos o a democracias políticas?	84

Capítulo IV: G. O'Donnell: De las expectativas «moderadamente optimistas» acerca de la implantación y consolidación de la democracia en la región	87
Del «factor sutil» y «el deseo meditado»	90
De los «datos cargados» en el estudio de las transiciones	94
¿Opción «política» u opción «normativa»?	96
A propósito de la crítica de José Nun	101

TERCERA SECCIÓN: PARA UNA CRÍTICA DEL MODO DE PENSAR LA
DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA 105

Capítulo V: La renuncia al enfoque histórico-estructural, los procesos conformativos del régimen demoliberal en Europa Occidental y la acrífica importación de ese régimen en América Latina (I)	107
De la necesaria reelaboración del enfoque histórico-estructural	108
Del modo habitual de pensar la democracia en los ochenta	114
De la democracia como «forma de gobierno» o «formato de reglas, instituciones y actores políticos»	116

Del curso intelectual y político que conduce a la adopción de la forma democrático-liberal como definición del régimen democrático en la región	120
La ruptura con el enfoque histórico-estructural y la definición de la democracia como forma de gobierno	124
La renuncia al enfoque histórico-estructural y las cuestiones pendientes	126
De los procesos históricos que configuran el surgimiento de la forma democrático-liberal de gobierno	128
 Capítulo VI: La renuncia al enfoque histórico-estructural, los procesos conformativos del régimen demoliberal en Europa Occidental y la acrítica importación de ese régimen en América Latina (II)	153
Del «modo histórico de producción» de la democracia liberal en Europa Occidental	154
De la democracia liberal como nueva gramática política de los procesos históricos que la configuraron	158
Explorando en «compatibilidades» y «transacciones»	162
De la «cohabitación» de la igualdad y desigualdad política	170
De las reglas e instituciones, las desigualdades ciudadanas y la legitimidad del régimen	174
Del período 1950-1973 y la consolidación del orden democrático-liberal	178
Del papel constituyente de la dinámica histórica occidental, la autonomía política y la función regulativa del orden demoliberal	182
De los equívocos a propósito de la «autonomía relativa»	191
De la autonomía, la dependencia y la representatividad del orden demoliberal	195
Para concluir: La regulación democrática en crisis	202
Pero ¿y entonces?	207
 Capítulo VII: De la naturalización y universalización del formato demoliberal del régimen, el recurso a la «analogía histórica» y sus consecuencias en el debate de las ciencias políticas	211
Del uso selectivo de la analogía histórica y su comparativismo <i>ad hoc</i>	214
La democracia liberal: ¿régimen o sistema político?	220
Del carácter formal o sustantivo del régimen demoliberal	226
De «la incertidumbre» del régimen	230
Del carácter «universal» o «nacional» de la democracia política	240
 Capítulo VIII: De la analogía histórica y la característica «anomalía» del régimen político	245
El patrón de calificativos	246
El patrón del régimen anómalo	248
De las estrategias de «desarrollo democrático» en la región	249

Capítulo IX: De la crisis de gobernabilidad, la importancia de la «eficacia» y la reintroducción del tema de las «condiciones» del régimen	251
De los «requisitos» de la democracia y la definición «intermedia» del régimen	253
Capítulo X: De la construcción del régimen por etapas, lo que resta hoy del enfoque de las transiciones y de la democracia como cuestión pendiente	259
De la crisis definitiva del enfoque de las transiciones	264
Lo que resta hoy del enfoque de las transiciones	266
De la democracia política	271
Del conflicto entre ilusiones y conocimientos	275
Para concluir: De la democracia política como cuestión pendiente	279
BIBLIOGRAFÍA	281

¿CUÁNTO PUEDE AYUDAR esta publicación a que los ciudadanos encontremos nuevos y más amplios criterios para enfocar el tema de la democracia? Cada lector buscará su propia respuesta. Lo cierto es que el asunto que aborda Franco en este libro, es y no puede dejar de ser una cuestión inconclusa.

Esto es así porque la democracia no es una simple herencia social, o el resultado automático de una coyuntural conquista épico-política. Se trata de un complejo patrimonio cultural que, como el capital financiero, puede desvanecerse en un plazo que históricamente equivaldría a unos cuantos segundos, si no se encuentra apuntalada en las múltiples esferas que conforman la civilización moderna.

Por ejemplo, hace escasamente dos décadas, derechos como el de propiedad intelectual, problemas como el de la biodiversidad, la genética o la protección del medio ambiente, no tenían espacio suficiente en la agenda de discusión sobre el futuro carácter de la democracia. Hoy la situación ha cambiado. Los desafíos que plantea el desarrollo de la democracia son, pues, siempre contingentes. Particularmente en esta edad de la globalización, que crea la necesidad de hallar respuestas multiculturales, que nadie había ofrecido hasta ahora. Sólo en estas condiciones la democracia –como régimen o sistema político– podrá asegurarse un lugar en el futuro.

Este reexamen categorial no sólo es imprescindible desde la perspectiva del futuro. También el significado de la democracia tiene su atractivo

seductor si lo enfocamos desde el pasado. Así, por ejemplo, la clásica discusión filosófica que fundamentó el nacimiento de la democracia griega sobre los cuatro elementos fundamentales (tierra, agua, aire y fuego), pareciera reavivarse en el mundo contemporáneo a partir de otros elementos fundamentales: estructura, actores, economía, política, certidumbre e indeterminación. Es probable que la actual generación de estudiosos sobre el tema sienta la necesidad de repensar las categorías con que pensaron la democracia las generaciones precedentes.

En trabajo de Carlos Franco, escrito en tono de disconformidad con muchos autores, puede parecer un laberinto de espejos, pero contribuye a captar las dudas legítimas que se han producido en esta parte del mundo donde la democracia no fue inventada.

HELMUT KURTH
REPRESENTANTE EN EL PERÚ
FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

INTRODUCCIÓN

COMO ES SABIDO, la orientación que adopta el análisis de «asuntos problemáticos» surge habitualmente de la evolución intelectual de quien decide encararlos; pero, de modo más preciso, de las cuestiones que lo desafiaron, de las respuestas que ensayó para enfrentarlas y, por cierto, del «estado de ideas» resultante. Por esa razón, me parece necesario recordar ahora aquellas cuestiones que provocaban mi interés antes que el asunto materia de este libro se instalara en el centro de mis preocupaciones. No haré lo propio, sin embargo, con las respuestas que a su propósito ensayé, porque sus huellas serán pronto identificadas por el lector.

Al promediar la década de los ochenta, las crisis de los procesos de modernización urbano-industrial en Perú y América Latina me condujeron a consultar la bibliografía accesible acerca de los caminos y formas que habían adoptado esos procesos en la Europa Occidental del siglo XIX. Como consecuencia de esas lecturas, no sólo advertí la diferente matriz e itinerarios históricos de esos procesos en relación con aquellos de la región sino, también, el crucial papel desempeñado en ellos por los vínculos entre Estados nacionales en control del orden internacional, el capitalismo industrial y sociedades en activo proceso de ciudadanización. Tanto o más importante que ello fue, sin embargo, asomarme al reconocimiento de un patrón general que me parecía comunicarlos, a pesar de la especificidad de sus caminos nacionales o del carácter temprano o tardío de su inicio.

« Intenté, a partir de ese momento, iniciar un cotejo comparativo con la forma que habían adoptado en la región los procesos cuya importancia en la experiencia europeo-occidental se me habían revelado evidentes, internándome entonces en la indagación de los posibles rasgos generales que pudieran

conectarlos. Expresado en otros términos, me descubrí muy pronto retornando al antiguo problema de las diferencias que imponen los espacios geoculturales y las temporalidades históricas a los procesos que en ellos surgen y se desarrollan.

Probablemente por eso mi atención se desplazó luego a la revisión de los enfoques latinoamericanos del desarrollo elaborados entre los años cincuenta y setenta, como a los cambios que se procesaban en ellos a causa de la crisis de la industrialización sustitutiva, los problemas de la deuda y las notables transformaciones internacionales que, a partir del segundo lustro de los setenta, se intentan recoger en la problemática noción de «globalización».

Con las ideas que me pude formar sobre estos asuntos, me sentí obligado a reexaminar los criterios que informaron en los setenta «los ajustes de cuentas» en la región con el marxismo, el cepalismo y el dependentismo. Este reexamen trató, en lo posible, de diferenciar en esas críticas lo que encontraba de fundado en ellas, de aquello que me pareció resultante del clima político-intelectual generado por el autoritarismo, como de las transformaciones que se operaban en las claves conceptuales de los críticos.

Como consecuencia de ello, creí entender que, si bien originado en los evidentes límites del enfoque y la metodología genéricamente histórico-estructural en que dichas corrientes se basaron, ese ajuste de cuentas expresaba una ruptura radical con sus fundamentos teórico-metodológicos. Me hice así la idea de encontrarme ante una extraordinaria mudanza de las visiones y prácticas de las ciencias sociales en América Latina.

Interesado en esas cuestiones y no siendo precisamente un cientista político, sólo a fines de los ochenta comencé a familiarizarme con la bibliografía latinoamericana dedicada al análisis de la democracia y, más específicamente, con la originada en el Cono Sur y el Brasil. Si bien su conocimiento me permitió reconocer en ella la misma inflexión «conservadora» que registraba en el abordaje de otras temáticas en distintos campos disciplinares, no habría persistido en su examen de no mediar el dictado de un curso acerca de los problemas de la democracia en América Latina en la Maestría de Ciencias Políticas de FLACSO-Quito. Como es de suponer, ello me condujo a revisar una dilatada relación de ensayos, artículos y libros publicados a lo largo de los ochenta.

Si alguna idea clara surgió en mí de la lectura de esos textos fue que, más allá de las distintas filiaciones teóricas de sus autores, un «núcleo duro» de criterios compartidos organizaba su modo de pensar la democracia. Estos criterios, según mi opinión, conformaban lo que entendí como el enfoque predominante en la región acerca de la democracia y, como tal, fue presentado en una conferencia expuesta en FLACSO-Quito en 1990. Por cierto, no

adelantaré el contenido general de ese «modo de pensar la democracia», ni las críticas que le formulara en esa ocasión como en artículos posteriores porque todo ello es desarrollado, en extenso, a lo largo del libro.

Lo que no puedo evitar ahora es señalar rápidamente las dos razones que conectaron mis reflexiones acerca de las cuestiones precedentes y mi crítica inicial al enfoque de la democracia en la región. Según la primera de ellas, si la comparación de los procesos de desarrollo urbano-industrial en América Latina y Europa Occidental me convenció en su momento de la necesidad de diferenciar sus respectivos modos históricos de configuración, asumí luego que una tarea similar debía ser encarada a propósito de la democracia como orden político.

La desmesura de esta tarea —que ciertamente superaba y supera mis capacidades y conocimientos—, abrió ante mí un extenso rango de preguntas que me internaron nuevamente en una más o menos intensa revisión bibliográfica. En todo caso, esa revisión fue ganada por la idea de cernir las formas generales en que se habían vinculado en Europa Occidental los desarrollos de sus poderosos Estados nacionales, capitalismo industrial, articulaciones sociedad-Estado y la evolución cultural nacional ciudadana de sus poblaciones con el surgimiento y consolidación posterior del orden político democrático-liberal.

La segunda razón, vinculada con la anterior, es que lo que entendí inicialmente como «el modo de pensar» la democracia de la región se basaba precisamente en una definición de la misma en la clave de las reglas, instituciones y agentes que las caracterizan en Europa Occidental y los Estados Unidos, como en la apuesta por construir y consolidar dicho orden político en nuestros países.

Como mis indagaciones acerca de la formación histórica de ese orden político en sus sedes originales me habían persuadido de las diferencias entre sus procesos constitutivos y las formas que éstos adoptaron en América Latina, fue inevitable el desarrollo en mí de una escéptica toma de distancia con respecto a los criterios con que esta cuestión se examinaba entre nosotros.

Esta actitud, a su vez, me condujo a investigar de qué manera la combinación del dramático clima político-intelectual generado por las dictaduras, las crisis de las corrientes teóricas precedentes y el creciente abandono de los fundamentos histórico-comparativos de las ciencias sociales había influido, a fines de los setenta, en la reflexión de la democracia y su modo predominante de pensarla.

Si el relato precedente permite comprender la forma en que se interconectaron mis preocupaciones anteriores con las que me impulsaron a hacerme cargo del asunto abordado en este libro, creo que hará lo propio con las temáticas que en él se plantean.

En efecto, en su primera sección, y más precisamente en su primer capítulo, se analiza el cuadro político-intelectual en que se forja la idea de la democracia en los ochenta. Para expresarlo rápidamente, su contenido intenta describir los vínculos que se establecen entre el descubrimiento de las bondades de la democracia política y las necesidades de huir del autoritarismo político, las interpretaciones de las crisis del marxismo, el cepalismo y el dependentismo, y el abandono del enfoque histórico-estructural.

En vista de que dicho descubrimiento se configura en el cuadro intelectual de un intenso debate sobre las relaciones entre las esferas socioeconómicas y político-institucionales, en el segundo capítulo se da cuenta de los problemas teóricos que surgen cuando se trata de identificar las pautas que relacionan ambas esferas. Para ilustrar ese debate pero, sobre todo, la orientación con que se examinaron tales cuestiones, presentamos las ideas expuestas por F.H. Cardoso en 1979 exponiendo sus propias dificultades para encontrar algún patrón vinculante entre «economía» y «política». Su análisis nos permite mostrar cómo el reciente descubrimiento —para la época— de la «autonomía relativa de la política» concluye, por un lado, dotando a ésta de un extraordinario grado de libertad en relación con casi cualquier «restricción estructural» y, por otro, atribuyendo a la interacción de sus actores estratégicos un poder determinativo, antes desconocido, para configurar el orden político y el curso de las sociedades.

La segunda sección está dedicada a la revisión crítica del enfoque teórico de las transiciones del autoritarismo a la democracia. Este enfoque, que se encuentra en el origen del modo predominante de pensar la democracia en los años siguientes, es abordado en los capítulos tercero y cuarto. Para ello se discute, en el tercer capítulo, la cuasi sinonimia que G. O'Donnell establece entre la «incertidumbre» y la «indeterminación» de los procesos políticos, así como su recurso al instrumental teórico liberal para configurar su definición de democracia política.

En el capítulo siguiente examinamos los criterios con que O'Donnell fundamenta sus expectativas «moderadamente optimistas» acerca de la implantación y consolidación de la democracia en la región. Esos criterios son explicados por nosotros en la interconexión de su abandono del enfoque histórico-estructural y su declaratoria de crisis de las ciencias sociales, como de su «selectiva lectura» de la versión presentada por R. Dahl sobre los procesos históricos que condujeron a la instauración del régimen demoliberal en Europa Occidental y la forzada identificación que hace de los mismos con los que se desarrollaban en la región entre fines de los setenta y comienzos de los ochenta.

La tercera y más extensa sección del libro se orienta a presentar nuestra crítica del modo de pensar la democracia en América Latina. Para ello, en los

capítulos quinto y sexto se señalan los efectos producidos por el abandono de una perspectiva histórico comparativa en la acrítica importación de ese orden político a la región, y se intenta delinear, en los gruesos trazos que permite nuestro conocimiento del tema, una interpretación de su «modo occidental de producción» y sus notables diferencias con el cuadro de procesos al interior de los cuales se pretende instalarla y consolidarla en la región.

Los siguientes capítulos de esta sección se dirigen a revelar las consecuencias teóricas de ese modo de pensar la democracia en el planteamiento de los debates que se suceden en las ciencias políticas de la región una vez que la temática de «las transiciones» cede el paso a la «crisis de gobernabilidad» y ésta, a su vez, a la crítica de «las democracias delegativas».

Para tal efecto, en el capítulo séptimo se examinan las consecuencias que tuvo la analogía establecida entre las condiciones históricas que R. Dahl destaca en Europa Occidental y las presentes en la región en la configuración de los conocidos debates acerca de la definición de democracia –régimen o sistema político–, su carácter «formal» o «sustantivo», su forma «nacional» o «universal», el problema de «la incertidumbre» y la cultura política de los actores, etcétera.

En el capítulo octavo, una mirada más bien irónica recorre el registro de las «incomodidades» teóricas que experimentan los analistas de la democracia al comprobar las diferencias entre el funcionamiento real de los regímenes políticos en nuestros países con respecto a aquel que emplean como norma referencial, así como sus esfuerzos por describir, con la mayor precisión posible, sus «anomalías» institucionales.

El capítulo noveno, en cambio, registra los efectos de la «crisis de gobernabilidad» –al promediar los ochenta– en la reintroducción del tema de las «condiciones» de la democracia. Si bien por esa vía reaparece un conjunto de problemas subvaluados al momento de iniciar la reflexión sobre el nuevo orden político, la forma en que son tratados no pone en cuestión aún ni el carácter que se le atribuye –democracia política–, ni las esperanzas en su consolidación.

Finalmente, el capítulo décimo está dedicado a mostrar lo que la evolución de la región en los últimos quince años hizo con las esperanzas de una construcción «por etapas» de la democracia; informa e interpreta la progresiva autocrítica y ruptura de O'Donnell con los fundamentos de su enfoque de las transiciones; y argumenta el carácter «representativo-particularista» de la mayoría de los órdenes políticos realmente existentes de la región.

Escribo esta nota de presentación luego de haberme obligado a concluir el libro –circunstancia ésta que me convirtió en su primer lector–. Por ello deseo ahora dar rápida cuenta de algunas impresiones que me suscita su lectura y, más precisamente, de las formas en que abordé ciertas cuestiones importantes.

Como el lector observará, la decisión de examinar «la forma de pensar la democracia en América Latina» origina inevitables malentendidos en los tópicos que vincula. Así, por ejemplo, si bien en lo relativo a uno de éstos —«la forma de pensar la democracia»— sigo considerando pertinentes las razones que me condujeron a centrar mi atención en el enfoque de O'Donnell y a implicar la existencia de otros alternativos al calificarlo como «predominante», no dejo de preguntarme ahora si hubiera sido más acertado —tal como lo plantearon originalmente A. Barros (1986) y me lo recuerda el incisivo comentario de S. López a una anterior versión de este libro— presentar las diferentes visiones que han venido compitiendo en la definición del sentido de la democracia en la región a partir de los ochenta.

Esta pregunta, en mi caso, es más «demandante» porque, como el lector apreciará, la discusión de los puntos de vista de O'Donnell se apoya, al menos en parte, en los diálogos imaginarios que sostuve con el enfoque de J. Nun, tal como se expresó en el libro que escribiera con J.G. Portantiero (1987) como en contribuciones ulteriores (Nun 1989, 1993, 1995). Pero lo es también porque otros marcos de análisis —como los de Laclau y Mouffe (1987) o Weffort (1990, 1993), por ejemplo—, distinguiéndose de la «ideología media», se constituyeron en referentes insoslayables para el examen de este tópico.

En relación con el otro tema vinculado por el objeto de mi estudio, aunque sigo convencido de la necesidad de impulsar una reflexión sobre la democracia que se extienda de los límites nacionales a los de la región —no sólo porque ésta constituye una realidad histórico-cultural específica, sino porque a partir de la escala que le es propia se hace posible descubrir o profundizar en problemas o posibilidades de la construcción democrática que, o no aparecen o son insuficientemente examinados desde escalas nacionales o subregionales—, pienso que hubiera servido mejor a mi propósito haber desarrollado una presentación, mucho más amplia que la realizada, de los procesos históricos que la configuran como tal. No estoy seguro, en este sentido, que las razones que me condujeron al trato restrictivo que le dispensé —asumir en el lector un conocimiento general de aquellos procesos o entender que su análisis extendería el libro más allá de su indeseado «volumen» final— sean convincentes. En todo caso, no lo son ahora.

Contribuye a este mismo malestar el no haber dispuesto de estudios comparativos que articulen los procesos históricos y las posibilidades políticas *subregionales* en el examen de la viabilidad de instaurar o consolidar democracias representativas. Si bien esta carencia —tanto más sensible porque «la unidad» de la región precisa construirse en el reconocimiento de su pluralidad— puede imputarse a los límites de mis conocimientos o de la bibliografía que me fue asequible, no me sorprendería sin embargo que ella se

explique precisamente por uno de los motivos que me impulsó a escribir el libro: constatar la «curiosa» asociación entre el inicio y prosecución del análisis de la democracia y el abandono por sus analistas de los enfoques histórico-estructurales y su correspondiente metodología comparativa.

Por el plano general en que se desarrollan mis puntos de vista, va de suyo que la noción «modo histórico occidental de producción de la democracia liberal» se abre a diversas y legítimas objeciones. Aunque a este respecto creo haber insistido en señalar los argumentos que fundamentan su empleo —no a pesar de, sino en el reconocimiento de las diferencias de los caminos históricos nacionales o de los específicos agrupamientos de esos caminos por razón de sus distintos períodos de inicio, niveles de desarrollo económico-social de los países, áreas geográfico-culturales, etcétera—, no será extraño que esa noción resulte discutible. En este sentido, sin embargo, sigo creyendo en la validez de mis argumentos en el preciso plano en que uso la noción.

En todo caso, y sólo a los efectos de ser entendido, llamo la atención del lector al hecho de que esa noción no ha sido empleada para dar cuenta del secular proceso de democratización de las sociedades europeo-occidentales desde el inicio de la experiencia inglesa o en relación al régimen liberal, aunque inevitablemente hagamos parcial referencia a ellos. En la medida en que nuestro análisis distingue el período y régimen liberal del período y régimen democrático-liberal, la noción apunta a la pauta vinculante de aquellos procesos históricos que, según nuestra interpretación, configuran el surgimiento del orden demoliberal basado en el sufragio universal efectivo y prosiguen conectados estructuralmente a él en su período de consolidación.

Más aún: creo preciso recordar aquí que el extenso tratamiento que hago de la específica experiencia europeo-occidental me fue impuesto por el enfoque que cuestiono, pues O'Donnell empleó su propia interpretación de esa experiencia para fundamentar su percepción de que ciertos procesos históricos similares o comparables a los europeo-occidentales —al menos en sus efectos— se presentaban en América Latina entre fines de los años setenta y comienzos de los ochenta y afirmaban la probabilidad de que el orden político forjado en aquel específico contexto histórico —o una variante del mismo— se instalara entre nosotros como producto de los procesos de transición.

Aunque no creo que la lectura del libro, en relación con el asunto que venimos de abordar, haga verosímil la interpretación según la cual afirmo la existencia de una sola vía histórica para la construcción de la democracia política y que ésta es la occidental, la circunstancia de haberla escuchado en una reunión en la que expresé mis puntos de vista me obligan ahora a descartarla, al menos como expresión intencional y deliberada de mi posición. Enfatizar, como lo hago, en la necesidad de estudiar aquella experiencia

histórica e intentar mostrar cómo ella no avala precisamente el modo de pensar la democracia que devino predominante en la región, no creo que habilite dicha interpretación.

Antes de pasar a otro asunto, debo dejar puntual constancia de lo irónico que resulta referirse a «América Latina», como lo hago, en una reflexión que critica el eurocentrismo y la importación acrítica de la idea de democracia. Como las razones que me llevaron a mantener esa denominación son tan triviales como instrumentales, me eximiré ahora de anotarlas.

No puedo hacer lo propio sin embargo con las, a veces, obsesivas reiteraciones en que incurro al exponer mis puntos de vista, muy especialmente en los capítulos quinto y sexto. Ellas dan cuenta, ciertamente, de un enfoque que, si bien comenzó a forjarse en los años pasados, sólo ahora tuvo la posibilidad de desarrollarse en el enfrentamiento de nuevos problemas y en la tarea misma de encontrarle una versión escrita. Como lo saben quienes han sufrido o gozado esta experiencia, la dinámica de las ideas que se miden con los desafíos de problemas «exigentes» y renovados, induce tanto a una elaboración «en espiral» de las mismas como a la necesidad de afirmarlas a través de nuevos argumentos. Más aún cuando, como es el caso, el autor está ganado por un excesivo «ánimo persuasivo». Aunque lo que vengo de señalar no excusa las reiteraciones presentes en el libro, espero que, por lo menos, las haga comprensibles o, más bien, «soportables» al lector.

Debería insistir ahora en otros asuntos precisados, sin duda, de desarrollos más específicos y aclaratorios de su sentido, como los relativos al enfoque histórico-estructural que utilizo o al carácter representativo-particularista que atribuyo a la mayoría de los ordenamientos políticos de la región. Como a estas alturas no le encuentro ya mucho sentido al recuerdo de las marcas que dejan mis limitaciones en el libro, o de las, digámoslo así, «complicadas» condiciones en que debí escribirlo —entre otras razones porque los libros, para bien o mal, hablan por sí mismos—, prefiero dejar las cosas aquí.

Sólo me resta ahora agradecer a las autoridades de la Fundación Ebert por haberme dado la oportunidad de escribirlo. De D. Dietmozer, que acogió mi inicial proyecto de estudio, como de H. Kurth en cuyo período lo concluí, recibí el tipo de trato cordial y comprensivo que cualquier autor desea para realizar su labor «a su modo y manera».

Deseo igualmente agradecer a Nicolás Lynch y Sinesio López por sus tan perspicaces como generosos comentarios a una de las versiones del libro. Aunque la versión final no absuelva algunas de sus observaciones críticas, espero que las que sí lo fueron les den testimonio de lo importante que ha sido para mí conocer y beneficiarme de sus puntos de vista.

Debo gratitud, igualmente, a mis compañeros de trabajo del Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP) y, en especial, a Francisco Guerra, por su permanente comprensión y apoyo. Extiendo esa gratitud, por cierto, a María Esther Salazar como a Zoila y Lola Castro, que se encargaron de transcribir el texto. Ellas soportaron con estoicismo digno de mejor causa mi ansioso desorden de estos meses.

Permítaseme concluir esta introducción con una nota personal. Como ocurre con cualquier actividad que realizo, la de escribir este libro sólo fue posible por la presencia cercana y la paciencia, casi inagotable, de Carmela.

PRIMERA SECCIÓN

DE LA HUIDA DEL AUTORITARISMO POLÍTICO
Y LA RUPTURA CON LOS ENFOQUES
HISTÓRICO-ESTRUCTURALES

CAPÍTULO I

DEL CUADRO POLÍTICO-INTELLECTUAL EN QUE SE FORJA LA IDEA DE LA DEMOCRACIA EN LOS OCHENTA

CUALQUIER EXAMEN DE LA EVOLUCIÓN del pensamiento latinoamericano a lo largo de los últimos cuarenta años, muestra que sólo en la década de los ochenta el régimen democrático se transforma en un objeto temático independiente en torno al cual se desarrolla un interés académico persistente en el tiempo y tendencialmente sistemático en su análisis. Concurrentemente con ese cambio, se produjo una reorganización en la comunidad de investigadores sociales de la región, que originó la formación y desarrollo de un grupo creciente de especialistas académica y profesionalmente comprometidos con las ciencias políticas como área disciplinaria diferenciada y autónoma.

Para que ambos cambios tuvieran lugar, fueron precisas dos notorias y vinculadas inflexiones en lo que había sido la visión predominante acerca de la política y el régimen político en América Latina. Nos referimos, en primer lugar, a la formación de un sólido consenso sobre la irreductibilidad de la política a explicaciones causales provenientes de otras esferas de la realidad y, en segundo lugar, a la correspondiente postulación de que el movimiento y dirección del régimen político eran obra de sus característicos actores actuando en el marco de sus distintivas reglas, instituciones y cultura.

Cuando se vinculan estos cuatro cambios –los que, como veremos más adelante, se encontraban asociados a otros de parecida o mayor importancia– resulta difícil desconocer que, por su intermedio, se estaba produciendo un corte en el pensamiento latinoamericano, al menos en lo que hace a la temática que ahora examinamos. En este sentido, si bien las problemáticas vinculadas a los regímenes políticos habían sido objeto de diferentes y desiguales elaboraciones por los enfoques cepalino, dependentista y marxista predominantes en las décadas anteriores, su tratamiento –frecuentemente involucrado en los

análisis de los Estados «nacional-populistas» o «populistas»— tendió generalmente a ser subsidiario o ilustrativo de reflexiones centradas en la desigualdad de los términos de intercambio y la evolución de las relaciones centro-periferia, los debates en torno a las fases y formas históricas que había cobrado la dependencia externa, como de las «caracterizaciones» de los conflictos de clase presentes en la región. Aun en el caso de quien, como Gino Germani (1969), se preocupó por caracterizar la especificidad del régimen político latinoamericano, su visión del mismo no dejó de estar ganada por el interés en hacer evidentes las diferencias entre los procesos modernizadores de la región respecto de aquellos ocurridos en Europa Occidental y los Estados Unidos.

Aunque resulta legítimo atribuir el carácter residual del trato que le era dispensado—como su frecuente absorción por las problemáticas del Estado— a los guiones conceptuales de estos enfoques, no deja de tener sentido recordar el papel que en ello jugó la forma que tomó la realidad latinoamericana en esos años. En efecto, no sólo es que ésta tornaba opaca la distinción entre Estado, régimen y sociedad, sino que la primera «ola democrática» iniciada a fines de los cincuenta y que pudo construir la esfera política como un objeto diferenciado y específico de análisis, fue rápida y violentamente interrumpida—con las excepciones conocidas de Uruguay, Costa Rica, Chile, etcétera— por gobiernos militares y/o dictaduras en el primer lustro de los sesenta.

Probablemente por ello, y a pesar de sus diferentes aproximaciones a los problemas del régimen político, los dependencistas, marxistas, cepalinos y el propio Germani parecieron acordar, involuntariamente, en la idea de que, contrariamente a las previsiones de la teoría de la modernización, no se establecía en América Latina la relación que postulaba entre avances en la modernización de las sociedades y avances en la democratización del orden político. Más bien, los estudios basados en estos enfoques argumentaban la existencia de una relación inversa¹.

No fue casual por ello que, en sus análisis de los setenta, Guillermo O'Donnell afirmara, al menos inicialmente, la existencia de una conexión general entre la profundización del proceso de industrialización por sustitución de importaciones en los países «adelantados» de la región—la fase de producción de bienes de capital y bienes intermedios— y el surgimiento y desarrollo de los Estados o sistemas políticos burocrático-autoritarios. Como tampoco lo fue, aunque esto lo veremos más adelante, que frente a las críticas formuladas a su tesis inicial, O'Donnell reorientara finalmente su atención a

1 Conviene recordar que en una de sus más notables contribuciones, escrita antes de su muerte, Germani (1979) observó desencantado que ni la secularización cultural, ni el proceso de individuación, ni la progresiva racionalidad del mundo eran capaces ya de asegurar la existencia misma de la democracia.

los procesos sociales y políticos que acompañaron las crisis económicas resultantes del término de la «fase fácil» de la sustitución de importaciones –la producción de bienes de consumo no duraderos–. Estos procesos sociopolíticos, aunque sin un reconocimiento explícito de su parte, parecieron reemplazar a la «profundización del capital» en el papel explicativo que su enfoque inicialmente le hubo atribuido.

La verificación de que sólo en los ochenta se generaliza la consideración del régimen político como «esfera autónoma», debe ser acompañada por otra igualmente «objetiva»: nos referimos al hecho de que la configuración de ese estatuto autónomo se vinculó con la crítica, la crisis o la renuncia a los enfoques teóricos precedentes. Como veremos más adelante, dicha «coincidencia temporal» modeló la forma en que concluyó siendo definida la «autonomía» del régimen en la región. Antes de ello, sin embargo, conviene recordar la evolución que adoptó el tratamiento de la democracia a lo largo de los ochenta e inicios de los noventa.

DE LOS CAMBIOS EN LOS EJES TEMÁTICOS Y EN EL HUMOR DE SUS ANALISTAS

En los últimos quince años los análisis de dicho régimen pueden ser periodizados atendiendo a su anudamiento en torno a tres temáticas centrales secuencialmente planteadas. Aunque la determinación de los límites temporales de cada período resulta discutible, pues se modifica según países y autores, no se está muy lejos de la realidad cuando se advierte que mientras en el primer lustro de los ochenta los debates latinoamericanos se centraron en las «transiciones de regímenes autoritarios a regímenes democráticos», en el segundo lustro esa temática fue reemplazada por la denominada «crisis de gobernabilidad», la que finalmente cede el paso, en los noventa, a los análisis de las «democracias delegativas».

El cambio de estas temáticas fue acompañado por sutiles modificaciones en el humor de sus analistas. En efecto, el registro del «tono modal» de sus reflexiones nos indica el pasaje de una actitud inicial expectante, entre cauta y optimista, con respecto a las posibilidades de implantación y consolidación de la democracia, a otra de relativo desencanto y frustración –cuando la gobernabilidad democrática fue socavada por la crisis–, para finalmente transformarse en una actitud distante y crítica con la forma «delegativa» que adopta finalmente la evolución del régimen en la mayoría de los países.

No cabe duda de que cada una de esas temáticas emergía de los cambiantes conjuntos de problemas que la realidad de los países fue arrojando a la

reflexión de los intelectuales y científicos políticos de la región. En ello, por cierto, no hay nada extraño, pues sabido es que la realidad se mueve más a prisa que los intentos intelectuales por capturarla. Más difícil, sin embargo, resulta entender por qué ese relativo «retardo de la conciencia» con respecto a la realidad se vinculó con un «déficit de previsibilidad» con respecto a la dirección que adoptaba el movimiento del régimen.

¿DÉFICIT DE PREVISIBILIDAD O PREVISIONES OCULTAS?

La mención de un «déficit de previsibilidad» es una forma ambigua de sugerir que el interés prestado a una suerte de fenomenología presentista del régimen en la región fue notoriamente mayor, en estos años, que el dedicado a la formulación de hipótesis sobre las líneas tendenciales de su desarrollo. Pero también es un modo de dar cuenta del resultado paradójico de esa forma de aproximación pues, para expresarlo sumariamente, mientras más se sabía lo que estaba ocurriendo con el régimen, menos se sabía lo que ocurriría con él.

Cometeríamos un error sin embargo si consideráramos la derrota infligida al análisis de tendencias por un descriptivismo exhaustivo como una suerte de *walk-over* del «empeño predictor». Lo más probable, en este sentido, es que el déficit al que me he referido no sea sino la expresión de un modo de pensar el régimen que había incorporado ya una implícita pero reconocible forma de prever su futuro. Si ello es así, como trataremos de mostrar más adelante, el registro de los cambios producidos en el tono sensible de los analistas, conforme avanzaban los ochenta y noventa, resulta entonces sintomático. Entre otras razones, porque el progresivo desencanto de las expectativas puestas en el tránsito a la democracia y la crítica posterior a su forma «delegativa» no hacen sino ilustrar, en clave psicológica, lo ocurrido con la forma inicial de prever su futuro.

ELABORACIÓN DE LA IDEA DEMOCRÁTICA: DE LA TRANSFORMACIÓN DE LA «NECESIDAD» EN «VIRTUD»

Para dar cuenta del enfoque del régimen que devino hegemónico en la región, conviene observar la manera cómo se forja la idea de la democracia en los países del Cono Sur y el Brasil a fines de los setenta. Como hemos señalado en otras ocasiones, en el origen de esa idea se dan cita las dramáticas experiencias de la oleada autoritaria que sacude América Latina desde el segundo lustro de los sesenta y los cambios ocurridos en la relación de las comunidades inte-

lectuales de esos países con los que habían sido sus principales marcos interpretativos: el dependentismo, el marxismo y el cepalismo.

No deja de tener sentido la idea de que es en la fuga del autoritarismo —más que en una previa elección normativa— que dichas comunidades se encontraron con lo que concluyeron definiendo como democracia². En todo caso, la verosimilitud de esta idea es sugerida por la comprobación empírica de que el interés académico y político por la democracia no antecede sino que es coetánea o ulterior a las experiencias autoritarias en la región.

La forma que adoptó ese encuentro resultó marcada por los daños producidos por las prácticas represivas de los gobiernos autoritarios —los que, en un cierto número de casos, alcanzaron directamente a los miembros de esas comunidades intelectuales—; la verificación de las derrotas que esos mismos gobiernos y regímenes infligieron a los movimientos populares, las organizaciones guerrilleras y los partidos marxista-leninistas y nacional-populistas; y por la comprobación de los crecientes problemas que, para la reproducción de tales gobiernos y regímenes, planteaban las crisis económicas irresueltas, la gradual reducción de los «consentimientos pasivos» que contribuían a sostenerlos y su pérdida de legitimidad internacional una vez que los gobiernos de Estados Unidos y Europa Occidental realizan opciones pro derechos humanos y democracia en el último lustro de los setenta.

Es en el marco de estas condiciones que se produce una compleja mudanza en la idea y valoración de la democracia que puede ser entendida bajo el modelo de las relaciones entre necesidad y virtud. Con ello estamos aludiendo al pasaje de la democracia de su inicial condición de satisfactor de una imperativa necesidad política —liberarse del autoritarismo— a su conversión en una suerte de «valor ético», constituido en decisiva plataforma de orientación, valoración y escrutinio de los procesos sociales y conductas políticas. Aunque los caminos políticos, las argumentaciones teóricas y las temporalidades de esta transformación fueron distintas según países y actores, presentaron ciertos rasgos comunes que sumariamente intentaremos mostrar en lo que sigue.

Para entender por qué la idea de democracia pudo ser experimentada por las comunidades intelectuales de esos países como el imprescindible satisfactor de la necesidad de terminar con el autoritarismo, conviene recordar ciertas condiciones contextuales, situacionales y valorativas vinculadas al ejercicio de su oficio.

Como otras de la región, ellas desarrollaban su actividad en sociedades en las cuales no se había producido esa diferencia entre el «mundo de la formulación de ideas» y el «mundo de la acción política» que caracteriza el

2 Esta idea fue sugerida inicialmente por R. Barros (1986).

tipo de sociedades convencionalmente definidas como modernas. Las proximidades de esos mundos no sólo facilitaba los intercambios y desplazamientos entre ellos sino que modelaba la definición de sus identidades, compromisos y responsabilidades de cara a sus sociedades. Como recordaba Hirschman 1985 [1979], esa situación se vinculaba con el logro de un estatus social y una capacidad de influencia política diferente y mayor que la de sus pares en otras latitudes.

Resulta igualmente evidente que, a pesar de sus más o menos conocidas diferencias, la vasta mayoría de sus miembros se sentían identificados y vinculados con los sectores populares y partidos políticos «portadores del cambio», al tiempo que desarrollaban una argumentada crítica a la dependencia de sus sociedades y Estados y, en general, al orden capitalista mundial. Con independencia de lo que entendieran por ello, estos grupos intelectuales parecieron convencidos de que sus ideas servían, expresaban o representaban los intereses de dichos sectores y que, eventualmente, podían guiarlos en los conflictos o disputas por el poder. No es arbitrario suponer que un convencimiento semejante, en relación ahora con sus países y Estados, autolegitimara sus opciones por modalidades no capitalistas o socialistas de desarrollo o su defensa del derecho de aquellos a autodeterminarse o expresar con independencia sus intereses en la arena internacional.

Genéricamente vinculados por los valores de la transformación política y la igualdad social, no parecieron dudar que los cambios a realizar en sus sociedades, sea por la vía de «revoluciones armadas» o de «reformas estructurales», precisaban de la participación directa o indirecta, inmediata o diferida, de las fuerzas sociales y políticas populares. Sobre la base de esos mismos valores, como del registro del protagonismo y expansión de esas mismas fuerzas entre los cincuenta y los sesenta, su percepción de la democracia como régimen político fue cribada por criterios económico-sociales más que político-institucionales o socio-culturales, lo que se expresó en una evidente proclividad por definiciones sustantivas de la misma.

El cuadro descrito permite entender los profundos efectos generados por la implantación de dictaduras —y su larga permanencia en el poder— en sus modos habituales de orientarse ante la realidad. Para expresarlo rápidamente, no sólo es que la nueva situación significara la pérdida de sus previas posiciones políticas y sociales —y con ello de su conexas capacidad de influencia en sus sociedades— como las de aquellos movimientos y partidos con los que se sentían identificados. Más importante que ello fue su interpretación de la misma como una derrota difícil de revertir, al menos en el corto plazo, al tiempo que el poder militar y los cambios producidos en la estructura productiva y las identidades colectivas les advertían de la inexistencia de condiciones

para derrocarlos por las vías políticas con las que declarativa o vitalmente se comprometieron en el pasado.

No es casual, por tanto, que el camino de salida del autoritarismo fuera concebido por la determinación de un objetivo simultáneamente preciso en su definición, extenso en su capacidad convocatoria y políticamente viable. Ese objetivo fue «la democracia», definida inicialmente como un cambio en la forma de gobierno, mientras su logro, dadas las modificaciones societarias operadas por las dictaduras, fue confiado a la gradual articulación de un rango de fuerzas sociales y políticas mucho más amplias, diferenciadas y disímiles que aquellas que sus análisis y propuestas habían convocado en el pasado para la realización de transformaciones sustantivas.

La argumentación justificadora de esa meta comportó una elaborada transacción entre el reconocimiento de la nueva realidad y el resguardo de sus antiguos valores. De este modo, el carácter «circunscrito» o «limitado» del nuevo objetivo —en comparación con los planteados en las décadas anteriores— fue fundamentado en las favorables condiciones que la nueva forma de gobierno y sus libertades conexas crearían para la reconstrucción del movimiento social, los partidos políticos populares y el ambiente cultural necesario para la generación y el debate de ideas.

Ello presionó por una definición de la construcción democrática como un proceso gradual o secuencial organizado en dos fases: una inicial, caracterizada por el logro de gobiernos representativos en el marco de elecciones libres, pluralismo político y la instauración de los actores, reglas e instituciones representativas; y otra posterior, en la que tendrían lugar los cambios económicos y sociales —redistribución de ingresos, derechos económico-sociales, igualdad de oportunidades, etcétera— que consolidarían el régimen.

Lo que estamos insinuando es que la democracia comenzó a ser pensada *desde* la experiencia de la derrota y del tipo de realismo que ella impuso. Pero también que la primera consecuencia de ello fue la disociación en el tiempo del momento de la libertad política de aquel de la igualdad social. Si esa disociación era un transitorio, inevitable o instrumental homenaje al imperio de las circunstancias o una forma intelectualmente independiente de concebir la construcción democrática fue un asunto que, más temprano que tarde, comenzó a ser resuelto, como siempre, por una cambiante mezcla de circunstancias, compromisos y opciones.

En todo caso, si la disociación de la democracia en etapas apareció como una alternativa a fines de los setenta, fue porque el cambio de la forma de gobierno estaba dejando de ser experimentado exclusivamente como el inevitable satisfactor de la necesidad política de liberarse del autoritarismo para irse transformando en una «virtud», esto es, en un valor central que, como tal,

trascendía las circunstancias y comenzaba a gobernar la interpretación de todos los procesos económicos, políticos y sociales, potencial o realmente vinculados con su realización. Expresado de otro modo, a través de su opción por el cambio de la forma de gobierno, buena parte de la comunidad de intelectuales y científicos sociales, más que resolver el problema político creado por la existencia de regímenes autoritarios, creyó estar haciendo una «elección ética» por la democracia. A partir de ese momento, no debió pasar mucho tiempo para que el gobierno representativo –y las instituciones a él vinculadas– fuera convertido teóricamente en el componente decisivo del concepto de democracia política.

Estamos sugiriendo diferenciar dos cuestiones que tendieron a confundirse, tanto en su contenido como en su secuencia temporal, en el proceso que conduce de la necesidad política de liberarse del autoritarismo al descubrimiento de la democracia. La primera de ellas es el valor atribuido al logro de gobiernos civiles representativos y al marco institucional correspondiente; la segunda es su conversión en el principal componente de la concepción teórico-normativa de la democracia. Esta diferenciación es necesaria porque ambas cuestiones remiten a distintas explicaciones, pero también porque la forma en que se articularon permite identificar el camino seguido por la elaboración de la idea democrática en la región.

El valor que se atribuyó a la instauración de gobiernos e instituciones representativas puede ser entendido como una función de la necesidad política que satisfacen y de la percepción de los crecientes problemas que asediaban a los regímenes autoritarios, según países, entre fines de los setenta y comienzos de los ochenta. Como cualquier otro objeto-meta de necesidades imperativas, aquel del gobierno y las instituciones representativas concluyó dirigiendo no sólo la evaluación de la realidad, la selección de los cursos de acción y los criterios con que se estimaban los comportamientos. Tanto o más importante que ello fue su contribución a proveer los motivos, argumentos y justificaciones de la acción de los actores, como las interpretaciones del pasado y el futuro inmediato en función de su logro en el presente.

Es en este contexto que puede explicarse la concentración del esfuerzo intelectual de esos años en el contrapunto gobierno representativo-gobierno autoritario o cultura democrática-cultural autoritaria; el deslumbramiento por la mecánica de reglas y procedimientos, las artes de la representación y la complejidad de la construcción de instituciones; y, por cierto, el surgimiento de la convicción de que «la peor de las democracias es ética y políticamente superior al mejor de los autoritarismos». Corresponde a este mismo período el surgimiento de un razonamiento que, más que diferenciar, separa representación, libertad política y pluralismo partidario de participación popular, igual-

dad social y «movimientismo populista», al tiempo que busca en Locke –más que en Rousseau–, en el primer Mill –más que en el último–, o en las diversas corrientes contractualistas o pluralistas del liberalismo democrático, el reservorio argumental que precisa para desarrollarse.

Esa forma de elaborar la idea democrática en función del objetivo de instaurar gobiernos representativos debió atender igualmente las necesidades varias de los distintos «públicos» que pretendía convocar los que, como vimos, abarcaban un conjunto disímil de fuerzas sociales, económicas y políticas. No fue extraño por tanto que el «pactismo» social o el «concertacionismo» político se convirtieran progresivamente en temática central de los análisis; como tampoco lo fue que la elaboración de los –en ese entonces– emergentes asuntos y objetivos de la ciudadanía y la cultura democrática comenzara a desatender –por dirigirse a un público de «ciudadanos» (particulares) y destacar el universalismo de sus valores– las resistencias opuestas a su realización práctica por las crisis económicas, la reversión industrial, la desigualdad y desagregación social, los cambios en las identidades, etcétera.

No es impertinente argumentar que esa forma inicial de elaborar la idea democrática, dando cuenta del pasaje de sus analistas del «radicalismo» a la «prudencia», prefigurara la posterior conversión de la izquierda en una variante, o ala, del centro político. En todo caso, ésta pareció ser una de las implicaciones de lo que Lechner (1985) denominara, años después, el pasaje intelectual y político de «la revolución» a «la democracia».

No resulta fácil precisar las interacciones que se establecen a partir de ese momento entre el curso que adoptaba la idea democrática en las comunidades intelectuales de los países del Cono Sur y el Brasil y la modificación de las relaciones de éstas con sus precedentes enfoques teóricos. Si bien es posible asumir que el curso de aquella presionó por un ajuste de cuentas con éstos, también lo es asumir lo contrario, esto es, que ese ajuste, aunque larvado e implícito (o precisamente por ello) anticipó la elaboración de la idea democrática.

Esta segunda alternativa no está desprovista de argumentos en su favor. Resulta evidente, en este sentido, que las razones o valores que sostenían la opción por gobiernos civiles representativos no cubrían sino parcialmente los que sostienen la democracia. Como es evidente también que fueron otras razones y valores –definidos convencionalmente como «sustantivos»– los que en el pasado habían sido argumentados o experimentados como definitorios de ésta por la vasta mayoría de los miembros de esas comunidades intelectuales.

Si la opción por gobiernos civiles representativos comenzaba a absorber las razones y valores de la democracia era entonces porque, o las antiguas razones y valores estaban dejando de ser sustantivas –sea por su «olvido» o

«reinterpretación»—, o porque, bajo el imperio de las circunstancias, la mayoría de miembros de esas comunidades habían abandonado ya los supuestos teóricos y valorativos que afiliaron su anterior idea de la democracia. En todo caso, no deja de tener sentido pensar que si la apuesta por gobiernos e instituciones representativas puede explicarse por una combinatoria de situaciones políticas y necesidades psicológicas, el origen de los cambios en la noción de democracia puede rastrearse en las modificaciones operadas en la relación de esas comunidades con sus precedentes referentes teórico-políticos.

Precisamente por ello, conviene asomarse ahora a los síntomas en que se expresaban esas modificaciones.

DE LA SINTOMATOLOGÍA DE LA CRISIS TEÓRICA

En relación con los enfoques marxistas no había muchas dudas, avanzados los setenta, que las derrotas de las insurrecciones guerrilleras se habían llevado consigo el atractivo del «foquismo», el rechazo a la dictadura chilena no ocultaba más el debate sobre la responsabilidad de los partidos de izquierda en la caída de Allende, mientras los problemas que enfrentaba la experiencia cubana no podían ser más atribuidos, exclusivamente, al cerco norteamericano. Por su parte, los conflictos chino-soviéticos, la invasión de Checoslovaquia, las desventuras de los socialismos reales, la alternativa de una vía eurooccidental al socialismo —distinta de las europeo-orientales, asiáticas o africanas, etcétera—, se habían constituido en otras tantas plataformas políticas de conflictivos debates en torno a la «crisis del marxismo».

Si bien este debate abarcó, en el plano internacional, un amplio espectro de cuestiones históricas y teóricas, su versión latinoamericana volvió transparentes, entre otros aspectos, el reduccionismo de los enfoques basados en el determinismo económico, el descubrimiento de la autonomía de las distintas «esferas» y actores de la sociedad y las críticas a la ausencia en Marx y los marxistas de una «teoría del Estado y el régimen político». En todo caso, lo cierto es que a fines de los setenta y roto el atractivo del leninismo, el estalinismo, el maóismo y el althuserianismo, otro ismo —el gramscismo— se había convertido en el referente teórico de los grupos intelectuales de izquierda, mientras la búsqueda de un marxismo latinoamericano, dirigiendo la atención al pensamiento de Mariátegui, amenazaba ya transformarlo en otro «ismo».

Un proceso parecido se desarrollaba, en esos mismos años, en relación ahora con el enfoque cepalino. En efecto, los obstáculos impuestos en la mayoría de los países de la región al pasaje de la fase de la sustitución de bienes de consumo a la de bienes de capital e insumos intermedios, las responsabilidades

atribuidas a la CEPAL por la promoción de políticas económicas que se encontraban en el origen de recurrentes crisis del sector externo como de procesos inflacionario-recesivos, y los problemas confrontados por los Estados latinoamericanos para cumplir el papel que su enfoque les había asignado, contribuyeron al declinamiento de su influencia en tanto o mayor medida que las críticas que le habían sido dirigidas por diversas corrientes marxistas y dependentistas en los sesenta. Conviene recordar, en este sentido, que los correctivos introducidos en sus recomendaciones de política económica, como el intento de la CEPAL de actualizar sus planteamientos originales acerca del desarrollo, son posteriores al inicio de la reflexión latinoamericana sobre la democracia³.

Pero ésta fue antecedida también por una crisis del dependentismo y el declinamiento de su influencia entre los científicos sociales de la región. En la explicación de ello se entrecruzan, por un lado, la falta de respuestas teóricas de los dependentistas a los desafíos planteados por el desarrollo económico de los países del sudeste asiático y la nueva modalidad de dependencia de la región que emerge en los setenta y, por otro, los extraños criterios empleados en esos años para verificar la plausibilidad y consistencia de las teorías o enfoques sociales.

En relación con lo primero, pareció evidente que el desarrollo económico de los denominados «tigres asiáticos» —desde una inicial posición dependiente—, ponía en cuestión los planteamientos y previsiones formuladas por algunas corrientes dependentistas. No se trataba sólo de que las experiencias de esos países probaban que «el desarrollo del subdesarrollo» no era la única alternativa abierta a los países del Tercer Mundo —como sostenían las corrientes duras del dependentismo—, sino también del hecho de que ninguna de las corrientes dependentistas latinoamericanas, avanzados los setenta, tomó a su cargo el análisis sistemático de esas experiencias ni las confrontó con su enfoque teórico.

Concurrentemente, su ya antiguo debate en torno a la «naturaleza» de la dependencia, las posibilidades de desarrollo de la región y, en especial, de las estrategias emergentes, cobró una forma exasperada con la implantación de dictaduras militares en el Brasil y el Cono Sur y las consiguientes necesidades de explicarlas teóricamente y formular propuestas políticas para su enfrentamiento. A este respecto, el crucial debate recogido por la revista mejicana de

3 Nos referimos al proceso autocrítico del pensamiento cepalino iniciado a mediados de los ochenta (ver, entre otros, Ffrench-Davis 1987, Rosales 1988, Bitar 1988) como a las contribuciones de F. Fajnzylber expresadas en su notable *Industrialización en América Latina: De la «caja negra» al «casillero vacío»* (1989) y la reformulación de la propuesta de la CEPAL *Transformación productiva con equidad* (1990).

sociología en 1979 muestra a plenitud la intensidad alcanzada por el conflicto entre sus diferentes corrientes⁴.

Si recordamos lo anterior es porque la concentración casi obsesiva de los dependentistas en el debate de sus diferencias –en circunstancias que se procesaban, conjuntamente con su crisis, decisivas mutaciones en el orden capitalista internacional y en la posición y papel de América Latina– limitaron sus posibilidades de actualizar sus enfoques y otorgar a la nueva forma de la dependencia un trato similar al conferido a sus anteriores modalidades. Una muestra comprobable de lo que venimos de señalar es que, en esos años, ellos no intentaron, en los marcos de su enfoque, un desarrollo teórico equivalente al que Prebisch (1976, 1981) realizara, en los marcos del enfoque de la CEPAL, con su análisis del capitalismo periférico⁵.

En la medida en que, a diferencia de las anteriores, la nueva forma de dependencia sustrajo o redujo la capacidad efectiva de los Estados para definir la dirección de sus desarrollos nacionales –en circunstancias de una nueva reversión del proceso de industrialización, la exasperación de la heterogeneidad estructural y el incremento de la desigualdad social–, resultó evidente que la desactualización de su enfoque privó a los dependentistas de un marco de análisis adecuado para examinar las consecuencias de esos procesos en la configuración y tendencias del nuevo régimen instalado en los ochenta.

No deja de ser paradójico, en este sentido, que fuera Prebisch –y no los dependentistas– quien planteara, entre fines de los setenta y comienzos de los ochenta, la incompatibilidad entre el capitalismo periférico de la región y la consolidación del régimen democrático, así como la necesidad de impulsar, entre otros, los procesos de socialización del excedente y modificaciones importantes en los regímenes de propiedad para los efectos de compatibilizar desarrollo económico y democracia política.

El declinamiento de la influencia del dependentismo no puede ser explicado, sin embargo, sin hacer referencia a los criterios con que era evaluado por las comunidades intelectuales de la región. Estos criterios tendieron a basarse en una discutible manera de relacionar «enunciados teóricos» y «resultados prácticos», por la cual la esfera política aparecía como una *directa* arena de prueba de la bondad, o no, de los enfoques científico-sociales. El empleo de esos criterios condujo al uso de las experiencias autoritarias y sus dramáticas

4 Dicho debate enfrentó, como se sabe, a Cardoso y Serra, por un lado, y a Marín, por otro.

5 Ciertamente que ya en 1973 Cardoso había presentado su muy conocida tesis acerca del desarrollo dependiente asociado. Ésta, sin embargo, tuvo como objeto de análisis el caso del Brasil y, por extensión, los países del Cono Sur pero no, al menos necesariamente, al conjunto de la región.

consecuencias como confirmación empírica, no sólo de los errores teóricos y vacíos conceptuales de los enfoques marxista y dependientista –como de la derrota política sufrida por los movimientos populares–, sino también, lo que resulta decisivo, de su mutua implicación.

Resulta evidente que las corrientes duras del dependientismo cumplieron un activo papel en la generación de esos criterios, dada la forma directa en que vincularon sus enunciados generales acerca de la evolución mundial del capitalismo y las fases de la dependencia en los países de la región con los enunciados relativos a las situaciones, tendencias y estrategias políticas. En la medida en que dichas corrientes no parecieron dispuestas a reconocer la autonomía de las distintas esferas de la realidad, sus diagnósticos, previsiones y propuestas políticas aparecieron «desprendidos» de los enunciados generales de sus enfoques. Ello los condujo al diseño de estrategias y tácticas políticamente abortivas, situación que fue particularmente evidente en el caso de la conocida opción «socialismo o fascismo» planteada en esos años. No fue extraño, por tanto, que las dramáticas derrotas sufridas en los años setenta por los movimientos populares y partidos de izquierda influidos por las corrientes duras del marxismo y el dependientismo fueran entendidas como «pruebas prácticas» del fracaso de sus teorías. Ello no habría ocurrido, por cierto, si sus nuevos críticos no hubieran compartido los supuestos de esas teorías en el pasado reciente.

Si bien la aplicación de criterios «políticos» para la valoración de teorías o enfoques científicos sociales ayuda a comprender el declinamiento de la influencia de algunas corrientes del dependientismo en esos años, sólo muy parcialmente lo hace en relación con la corriente liderada por Cardoso y Faletto. Ciertamente se puede argumentar que, no expresándose en la arena política a través de actores organizados –arena en la cual su influencia era mucho menor al de otras corrientes–, la de Cardoso perdía relevancia para los públicos intelectuales ganados por los criterios antes señalados. Más aún, la prevalencia de estos mismos criterios puede hacer comprensible el desafecto con que fue recibida, o las críticas que se dirigieron, al reconocimiento por Cardoso (1973) de una vía de «desarrollo dependiente asociado» en el Brasil. Resulta evidente sin embargo la clara insuficiencia de estos criterios para explicar el declinamiento de la influencia *intelectual* de esta corriente.

En efecto, desde mediados de los sesenta era notorio que, a diferencia de las corrientes lideradas por Frank, Marini o Dos Santos, el dependientismo de Cardoso y Faletto se distinguía por entender las fases históricas de la dependencia como resultado de las cambiantes relaciones entre la evolución del orden capitalista mundial y aquella de las sociedades latinoamericanas; por afirmar que las específicas configuraciones adoptadas por éstas explicaban las

diferentes respuestas en la región a la misma dominación externa; y por centrar su interés en la autonomía y especificidad de los procesos sociales y políticos nacionales. Al basar sus análisis en el reconocimiento de las diferencias entre las distintas esferas de la sociedad y de los enunciados teóricos con que eran abordadas, Cardoso se había mostrado más dispuesto a reconocer la complejidad del escenario político-social de la región y más cauteloso en la ponderación de sus tendencias y cursos de acción. Por ello mismo, y contra los que negaban la posibilidad de cualquier proceso de «profundización del capital» y crecimiento económico en el marco de las condiciones impuestas por la dependencia, Cardoso afirmó como vimos –en relación con el Brasil– la viabilidad de un «desarrollo (capitalista) dependiente asociado».

Si ello es así, la declinación de la influencia intelectual de esa corriente no puede ser imputada exclusivamente a los criterios políticos de los consumidores de sus análisis, entre otras razones porque no fue precisamente de ella que surgieron las propuestas políticas cuyo fracaso se había hecho evidente en los setenta. Más plausible resulta atribuir su declinación al aparente desinterés mostrado por Cardoso por actualizar o renovar su enfoque a la luz de las mudanzas que se procesaban en esos años en el sistema capitalista internacional y en la posición y papel de la América Latina precisamente cuando su interés se vuelca a las problemáticas del Estado, la sociedad y el régimen político. Como veremos más adelante, la desconexión entre uno y otro «ámbito» no hacía sino expresar la crisis de los fundamentos teóricos en que se basaban hasta entonces los análisis de Cardoso, así como sus crecientes dificultades para identificar los nexos entre economía y política.

En todo caso, resulta comprobable que el dependentismo comienza a ser recluso en «la historia de las ideas» cuando cobran impulso los estudios acerca de la transición a la democracia y que se le abandona progresivamente conforme avanzan los ochenta. No parece casual en este sentido que, a partir de entonces, un grupo reducido pero importante de los primeros dependentistas orientaran sus análisis en los marcos de la teoría sistema-mundo, o que expresaran mayor afinidad por los enfoques de I. Wallerstein o Samir Amin que por aquellos generados en la región, con su concurso, en las décadas anteriores.

DE LA DINÁMICA DE LOS VÍNCULOS ENTRE LA RUPTURA CON LOS ENFOQUES TEÓRICOS PRECEDENTES Y EL INICIO DE LA REFLEXIÓN SOBRE LA DEMOCRACIA

Como se habrá advertido, si bien lo señalado hasta aquí hace verosímil nuestra segunda hipótesis –esto es, aquella que sugiere que la elaboración de

la idea de la democracia en la región fue antecedida por los cambios en la relación de las comunidades intelectuales del Brasil y el Cono Sur con sus previos enfoques teóricos—no da razón ni de la forma teórica que adoptó ese ajuste de cuentas, ni es suficiente para determinar el particular tipo de interacción que se forjó entre ese ajuste y la naciente manera de pensar la democracia. En relación con este último asunto, sin embargo, es posible formular ciertas consideraciones generales.

En primer lugar, la necesidad teórica y práctica de articular un discurso sobre la democracia hizo más visible que nunca el orillamiento de esa temática por los enfoques latinoamericanos precedentes, como sus ambigüedades en relación con el reconocimiento de la autonomía de la esfera política. Definido en otros términos, dichos enfoques no fueron percibidos como un reservorio de ideas, conceptos e hipótesis al que pudiera acudir de inmediato para procesar los problemas urgentemente planteados por la posibilidad del cambio de régimen y el advenimiento de la democracia.

En segundo lugar, la introducción de la temática democrática, como señalara certeramente Nun (1989), colocó a los intelectuales y académicos de esos países en una relación extraña con su objeto de estudio pues, a diferencia de las décadas anteriores en que los estudios sobre la modernización, la desigualdad de los términos de intercambio, la dependencia o el autoritarismo se referían a situaciones y procesos existentes y objetivos, los de la democracia lo hacían a procesos que «conducirían a algo que, por el momento, no se da (o no se da plenamente) en la realidad». Esta situación no sólo reforzaba la desconexión en curso con los enfoques precedentes, sino que aparentemente indujo, dependiendo de los casos, a concentrar el interés en los estudios provenientes de los países en que ese «algo» se había realizado—los anglosajones y/o europeo-occidentales—o, como señalara Nun, a importar teorías, hipótesis o conceptos forjados en relación con los regímenes democrático-liberales de esos países.

En tercer lugar, si bien el recurso a la literatura anglosajona se explica, en parte, por sus méritos intrínsecos, resulta claro que fue su contribución a resolver el problema de pensar el «nuevo objeto»—en ausencia de teorías, categorías o hipótesis «endógenamente» elaboradas—lo que la hizo imprescindible.

La interpretación de esa literatura, sin embargo, no dejó por ello de estar sesgada por los selectivos intereses de sus nuevos lectores y, en última instancia, por el imperio de la realidad. En efecto, si como consecuencia de las condiciones sociopolíticas imperantes en esos años se estimó que la primera fase de la construcción democrática se centraría en las problemáticas de la creación de un gobierno representativo, un ambiente de libertades públicas y del marco político-institucional del nuevo régimen, resulta explicable que el

interés de los analistas se dirigiera a aquello que dicha literatura podía aportar en materia de actores e instituciones, reglas y procedimientos, valores y cultura democrática. Dichos aportes, como se puede verificar revisando la bibliografía citada en los estudios de la época, fueron provistos por el pensamiento pluralista y las investigaciones comparativas centradas en el registro de valores y actitudes democráticas o autoritarias en poblaciones de diferentes países.

El interés que guiaba a los investigadores —como el trato que las temáticas institucionalista y cultural recibían en la bibliografía anglosajona disponible— condujo, en el inicio mismo de la elaboración de la idea democrática, a orillar las formas en que se relacionaron los procesos constitutivos de las reglas e instituciones del régimen con las condiciones económicas y sociales en las experiencias históricas europeo-occidental y norteamericana. Como veremos posteriormente, esta disociación marcó profundamente en los años siguientes el enfoque que devino predominante en América Latina. Más importante que ello sin embargo, por sus vastas consecuencias teóricas y prácticas, fue el escaso interés prestado por la mayoría de los analistas a los procesos e itinerarios históricos, entre estos al desarrollo capitalista, que concluyeron generando en Occidente el «modo de producción» de la democracia representativa o, expresado en otros términos, las condiciones configurativas de su surgimiento y posterior consolidación.

Si en el primer caso dicha disociación fue influida por la previa diferenciación del proceso de transición a la democracia en dos fases distintas —la primera, político-institucional; la segunda, económico-social—, en el segundo se hizo notorio ya que, conjuntamente con la toma de distancia respecto de los contenidos más obvios de los enfoques precedentes, se estaba haciendo lo propio respecto de sus bases teóricas histórico-estructurales como de su metodología comparativa.

Finalmente, no puede entenderse el proceso de elaboración de la idea democrática en esos años y los inmediatamente siguientes sin hacer referencia a los efectos que tuvo la ruptura con los enfoques teóricos precedentes en la práctica de las ciencias sociales en la región. Conviene por ello advertir que el progresivo desinterés de académicos y políticos por el dependentismo se acompañó de una igualmente progresiva renuncia de los principales teóricos de esa corriente a hacer uso de su marco analítico frente a las nuevas situaciones de dependencia, como a las condiciones que éstas imponían a las perspectivas nacionales de desarrollo. El impacto de este hecho no sólo se expresó en la aparente y ya reconocida paradoja de la desaparición del dependentismo cuando la dependencia se tornaba más evidente —entre otras razones porque convertía al característico centro político institucional de las sociedades latinoamericanas, el Estado, en su objeto directo—.

Más importante que ello fue que, al desvanecerse la versión de ese enfoque (nos referimos a la de Cardoso y Faletto) que era el que mayor interés había prestado a la elaboración de plausibles articulaciones entre los cambios en el orden capitalista internacional y los ocurridos en las sociedades locales para los efectos de explicar los tipos de desarrollo seguidos en la región, comenzó a desvanecerse igualmente el interés académico que había hecho, hasta entonces, de las relaciones orden capitalista internacional/sociedades locales, como del «desarrollo», los más explícitos y definitorios marcos de referencia para el estudio de los sistemas políticos latinoamericanos.

De manera concurrente, como las articulaciones orden capitalista internacional/sociedades locales y el referente del desarrollo habían sido empleados para definir los vínculos entre economía, sociedad y Estado, su desplazamiento del centro de atención intelectual tuvo como consecuencia el inicio de un proceso de «independización» teórica y analítica de estos diferentes órdenes de la realidad social. A partir de ese momento, cada uno de ellos se transformó en tantos otros separados objetos del trabajo especializado, mientras sus analistas —nos referimos a los más diestros— hicieron de la identificación de sus respectivas pero independientes lógicas la preocupación central de su actividad académica. Bajo estas condiciones, los intentos por reconstruir los puentes entre dichos órdenes o capturar las lógicas globales del movimiento de las sociedades a través de estudios interdisciplinarios, no parecieron suplir la carencia de marcos integrados y compartidos de análisis.

Conviene detenernos aquí para evitar malos entendidos. Va de suyo que, al recordar estas modificaciones en la práctica de las ciencias sociales entre fines de los setenta y comienzos de los ochenta, no estamos objetando la inevitable diferenciación de sus objetos temáticos como de sus teorías y categorías analíticas. Esa diferenciación, en realidad, no hacía sino dar cuenta del ya largo proceso de modernización de las sociedades latinoamericanas —y, en especial, de las del Cono Sur y el Brasil—, como de la concurrente profesionalización de las disciplinas académicas encargadas de su investigación.

Sabido es, en este sentido, que una de las principales características de los procesos modernizadores fue la ruptura de los tipos de «unidad» u «ordenamiento» impuestos por los tradicionales Estados oligárquicos a los grupos sociales y áreas de actividad de sus respectivas sociedades, como a las relaciones de éstas con el sistema internacional. Esa ruptura comportó, por ello, un activo proceso de autonomización relativa y reestructuración de las relaciones entre las áreas de actividad que se recortan convencionalmente como «económicas», «políticas», «sociales», «culturales», «institucionales», etcétera. Esta situación, a su turno, demandó una progresiva diferenciación en las actividades disciplinarias y profesionales orientadas a su investigación.

Evidentemente, esos procesos determinaron una complejización creciente del movimiento real de las sociedades latinoamericanas como de sus modalidades de regulación, al tiempo que, en el plano de su conocimiento, volvieron inviable la pretensión de explicarlas extrapolando o extendiendo al conjunto las teorías, hipótesis y categorías elaboradas a partir del estudio de una sola de sus áreas u órdenes de actividad.

Siendo ello así, nuestra objeción a las modificaciones operadas en la práctica de las ciencias sociales –entre fines de los setenta y comienzos de los ochenta– obedece a otras razones. Para decirlo rápidamente, esas prácticas se basaron en el «olvido» o la «renuencia» a aceptar la forma que ha adoptado el avance histórico del conocimiento de la realidad social. Dicha forma otorga sentido a la diferenciación de objetos y teorías disciplinarias como un momento necesario, antecedente o complementario, pero siempre inductor, de otro orientado a la elaboración de teorías o enfoques generales e integradores, que ya no tienen a una parcela o área de la realidad sino al movimiento global de la sociedad como su objeto de referencia y estudio.

El tránsito de uno a otro momento se produce cuando los investigadores comienzan a advertir las «correspondencias» o «afinidades» entre los fenómenos o procesos de sus respectivos campos disciplinarios, lo que los motiva, a su turno, a interesarse por poner en comunicación y diálogo sus respectivas teorías y conceptos. Cuando ello ocurre, la elaboración y contrastación de teorías y conceptos generales o integradores no sólo permite extender, relacionar y redefinir las determinaciones de los campos u objetos particulares de análisis, sino discernir con mayor claridad tanto sus especificidades relativas como sus diferentes conexiones.

El tipo de «especialización» de objetos y enfoques en las ciencias sociales latinoamericanas a partir de esos años, no parece haber tenido en cuenta los criterios anteriores. De otro modo no puede explicarse por qué los avances ulteriores en el conocimiento de asuntos tales como las mudanzas en el orden internacional, la deuda externa, la crisis del Estado, los cambios en la estratificación social, la alteración de las identidades culturales, las políticas públicas, etcétera, no tendieron –salvo excepciones notables– a ser articulados en, o por, visiones de conjunto del movimiento de las sociedades de la región.

Como es notorio, formó parte de este mismo cuadro el desplazamiento de las problemáticas de los desarrollos nacionales, o de la región, a un segundo y relegado plano, como la concentración casi obsesiva del interés académico en las políticas económicas de corto plazo. Tanto o más notorio que ello, sin embargo, fue la transformación conceptual ocurrida con la propia noción de desarrollo⁶.

6 Nos referimos por cierto, a la ocurrida en la práctica convencional de las ciencias sociales o en el «sentido común» de la mayoría de sus practicantes.

En efecto, más allá de las críticas formuladas a los enfoques del período cincuenta-setenta, lo que resultó característico en ellos fue que, por su intermedio y con los instrumentos conceptuales de la época, se intentó pensar el desarrollo como producto histórico del encuentro entre agentes, procesos y estructuras internacionales y nacionales, como de la interacción de sus planos económicos, sociales, políticos, ideológicos, institucionales y culturales. Que las causalidades postuladas, las relaciones establecidas o los pesos atribuidos a cada uno de esos «factores» por tales enfoques no hayan soportado la prueba del tiempo, no impide ciertamente el reconocimiento de ese hecho. Esta visión del desarrollo se convirtió en el espacio de encuentro de investigadores de distintos orígenes y formaciones disciplinarias o en la sede del entrecruzamiento de sus distintas aproximaciones teóricas y analíticas.

Desde fines de los setenta hasta mediados de los ochenta —que es precisamente el período en que se formula el enfoque de la democracia que nos interesa analizar— esa aproximación al desarrollo entró en crisis. Lo más probable es que esta crisis dé cuenta del cambio producido en la posición sociopolítica de intelectuales e investigadores y de los efectos que ello produjo en sus formas de pensar su papel y ejercer sus oficios.

En todo caso era claro ya al inicio de los ochenta que la anterior apuesta por los desarrollos nacionales y de la región, como la voluntad de autonomía política e intelectual que la animaba, sufría aparentemente las consecuencias de la «mudanza de época». Importa advertir, en este sentido, que dicho cambio, siendo la contraparte de la ruptura con los enfoques precedentes y la parcelación de las ciencias sociales, trajo consigo una redefinición del concepto de desarrollo, que si bien nunca fue reconocida explícitamente, empezó a tornarlo equivalente de una sola de sus dimensiones: la económica. Que ello ocurriera cuando buena parte de los economistas de la región se desentendían del desarrollo por concentrarse en el análisis de las políticas de corto plazo o del incremento de la deuda externa, no es, por cierto, un hecho casual. En ningún caso sin embargo fue más notorio el desapego de la temática del desarrollo que en el de los practicantes de las ciencias políticas.

La «ambigua» postura de los científicos políticos abocados al análisis del régimen frente a la problemática del desarrollo de la región, probablemente explique su actitud frente a dos de las más importantes contribuciones realizadas en ese campo en el primer lustro de los ochenta: nos referimos a los estudios de Prebisch (1976-1981) y Fajnzylber (1985) sobre el capitalismo periférico y la industrialización trunca de América Latina. En efecto, las más o menos frecuentes citas de estos estudios en los textos del período no se acompañó de un intento por incorporar sus perspectivas —críticamente o no— en la reflexión sobre el régimen político o en el escrutinio de sus tendencias.

Lo propio ocurrió, en mayor o menor medida, con las muy importantes contribuciones que sobre los cambios en el orden capitalista internacional y las nuevas condiciones que planteaban al desarrollo de la región realizaron, en ese primer lustro de los ochenta, O. Furtado, H. Jaguaribe, O. Sunkel⁷, A. Pinto, I. Sach, M.A. Ferrer, C. Tavares, entre otros, continuando así una tan antigua como fructífera línea de trabajo.

El conjunto de los procesos hasta aquí señalados definió, *grosso modo*, el clima intelectual en el que se inicia la reflexión sobre la democracia en la región. Esta surgió por ello en el entrecruzamiento y retroalimentación intelectual de cuatro tendencias: en primer lugar, el declinamiento, conjuntamente con los enfoques latinoamericanos precedentes, de los marcos histórico-estructurales y comparativos de análisis; en segundo lugar, la parcelación de los objetos y enfoques de las ciencias sociales; en tercer lugar, el desplazamiento del desarrollo de su antigua condición de cuadro de referencia de la práctica y debate de las ciencias sociales; y, finalmente, por la búsqueda en el reservorio liberal anglosajón de las claves teóricas y conceptuales necesarias para su estudio.

Como veremos enseguida, estos procesos gravitaron profundamente en la forma en que fue concebida la autonomía de la esfera política, como en la definición de la democracia y sus posibilidades de consolidación.

DE LA AUTONOMÍA DEL RÉGIMEN POLÍTICO Y EL PROBLEMA DE SUS «CONEXIONES»

No se puede entender la forma en que fue concebida la autonomía de «la política» sin recordar la provisoria conclusión a la que había arribado el arduo debate de los setenta acerca de las relaciones entre, por un lado, las modalidades de la dependencia, el carácter del Estado, el modo de acumulación, la fase de la industrialización, etcétera y, por otro, la forma de gobierno o el régimen político. Según ella, no existía una conexión unívoca o lineal entre ambas pues, para expresarlo en los términos de la época, a un mismo tipo de dependencia, Estado o modo de acumulación, podían corresponder distintos tipos de gobiernos y regímenes políticos. Como es evidente, si las conexiones

7 Debemos destacar aquí el temprano y valiosísimo análisis que hizo Sunkel de los nuevos problemas de la región en «Capitalismo transnacional y desintegración nacional en la América Latina» (1971), continuado en «Las relaciones centro-periferia y la transnacionalización» (1987), así como sus estudios de un «desarrollo desde dentro» entre los años finales de los ochenta y los primeros del noventa.

entre estos órdenes no eran fijas ni enunciabiles en términos de causalidad mecánica, el conocimiento de las bases económico-productivas y político-estatales de los sistemas de dominación no eran suficientes para explicar directamente, o prever con seguridad, las características de los regímenes políticos. No es casual por ello el «éxito» que acompañara en esos años al descubrimiento de la «autonomía relativa» de la forma política del gobierno.

Como las fórmulas conceptuales que resuelven ciertos problemas teóricos son simultáneamente el origen de otros nuevos y, por lo general, más complejos, aquella de la «autonomía relativa» colocó en la agenda del debate la necesidad de definir cuán relativa era esa autonomía del régimen con respecto a los órdenes con que se encontraba vinculada. A partir de ese momento fue más frecuente el recurso al empleo de conceptos tales como «correspondencia», «compatibilidad» o «afinidad electiva» para dar cuenta de los vínculos entre el tipo de régimen y la «naturaleza», «estructura», «procesos» o «agentes» de los restantes órdenes.

En todo caso, lo que resulta evidente es que, subyacente a la consideración del régimen político, se encontraba el problema de estimar su «grado de determinación o indeterminación» —desde los parámetros de los órdenes con que se encontraba conectado— o su «grado de autodeterminación», esto es, de la capacidad de sus actores, reglas e instituciones para explicar su dirección y desarrollo. Como veremos enseguida, el encaramiento de este problema fue sesgado, en primer lugar, por el conflictivo debate entre los científicos sociales que afirmaban la autonomía relativa de la esfera política y aquellos que aún la desconocían o negaban; y, en segundo lugar, por la ambigua forma en que se producía el desplazamiento epistemológico de los primeros hacia una «lógica probabilística» en la interpretación de las conexiones entre los distintos órdenes de la vida social.

En relación con lo primero, la necesidad de enfrentar las explicaciones mecanicistas o reduccionistas por las cuales el régimen político aparecía determinado o sobredeterminado por pautas económico-sociales (el «economicismo»), condujo a concentrar la atención en las experiencias probatorias de la autonomía de la esfera política y de los grados de libertad relativa de sus actores y, correlativamente, a reducir el interés por elaborar conceptualmente los tipos de conexión entre estructuras socioeconómicas, representación política y decisiones públicas que fueran compatibles con la autonomía reconocida al régimen.

En relación con lo segundo, pero como consecuencia también del debate con las posturas economicistas, los análisis tendieron a subrayar el grado de indeterminación de la esfera política, con mengua de la forma en que se vinculan en ésta las áreas de indeterminación y determinación, los fenómenos

particulares y generales o la modalidad tendencial de sus conexiones con otros órdenes de la vida social.

Para ilustrar las observaciones anteriores conviene revisar la manera en que Cardoso y O'Donnell encararon las relaciones entre economía y política a fines de los setenta. La elección de estos autores no sólo se basa en la notoria influencia que ejercían en la comunidad intelectual de la región en dicho período, sino en el hecho de que sus reflexiones antecedieron y contribuyeron a configurar el enfoque de la democracia que nos interesa discutir. Esta relación es particularmente evidente en el caso de O'Donnell, al que seguiremos en sus textos de 1986, en vista de su conocido análisis de la transición a la democracia.

CAPÍTULO II

F.H. CARDOSO: DE LOS PROBLEMAS PARA IDENTIFICAR LAS RELACIONES ENTRE ECONOMÍA Y POLÍTICA

SI ALGO TIPIFICA LA REFLEXIÓN de F.H. Cardoso «Sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en América Latina» (1979) –la que cubre, con su acostumbrada solvencia, un amplio rango de temas distintos al que ahora nos ocupa– es su extraordinaria ambivalencia conceptual con respecto a las relaciones entre economía y política, la que lo conduce, al final de su texto, a lo que él mismo denomina «conclusiones inconcluyentes».

La ambivalencia de Cardoso puede ser rastreada en los numerosos tópicos abordados en su exposición, por lo que nuestro siguiente comentario se ordenará en función de ellos.

DE LO GENERAL Y LO PARTICULAR

Estas relaciones comienzan a ser examinadas cuando, ocupándose de la teoría de la modernización, retorna a su antigua crítica a los vínculos que ella establece entre los procesos de modernización económica, social y cultural y los procesos de democratización política. Según Cardoso, existe «una clara contradicción entre las consecuencias políticas del crecimiento económico que postulaba esa teoría y el curso real de la historia política marcada por golpes militares y el florecimiento de regímenes autoritarios» (1979: 39). Nuestro autor no está negando aquí la existencia de relaciones identificables entre economía y política sino, más bien, la dirección que la teoría de la modernización les imputa.

Si ello es así, lo que importa para nuestros propósitos ahora es detenernos en los criterios que Cardoso emplea para formular su crítica. Ésta se funda,

como es fácil entender, en la comprobación empírica de una *relación general* entre modernización económico-social y democratización política *inversa en su dirección* a la enunciada por la teoría que cuestiona. Para establecer dicha relación general, a Cardoso le basta con verificar que la mayoría de los países latinoamericanos que se modernizan son gobernados por dictaduras y regímenes autoritarios en el período cincuenta-setenta. Como es notorio, esa relación general no es afectada ni por la comprobación de la transitoria ola democratizadora que cubrió ciertos países entre fines de los cincuenta y comienzos de los sesenta, ni por la existencia de casos particulares que la niegan o se desvían de ella a lo largo de todo el período, como ocurrió por ejemplo con la permanencia más o menos larga de regímenes democráticos en Uruguay, Costa Rica, Chile (hasta 1973), etcétera.

Se sigue de lo anterior que, para nuestro autor: a) el establecimiento de una relación general no precisa que ésta cubra la totalidad de los casos bajo observación; b) la consistencia o el valor de esa relación no es puesta en cuestión por los casos particulares que se apartan de ella; y, c) la explicación de los «casos desviantes» exige elaborar hipótesis específicas las que, por otra parte, no se pueden formular sino en referencia a las que explican la relación general. Como veremos más adelante, Cardoso no mantiene estos criterios a lo largo de su tratamiento de las relaciones entre economía y política.

DE LOS PLAZOS PARA VERIFICAR ENUNCIADOS DE TENDENCIA

Reparemos ahora en otro criterio empleado por nuestro autor para criticar la teoría de la modernización. Para ello conviene advertir que, aunque no compartimos ni los supuestos ni la forma en que esta teoría vincula economía y política, resulta evidente que ella definió la dirección de dicha relación como una *tendencia* mientras afirmaba, como reconoce Cardoso, una modalidad *discontinua* al proceso de democratización política en la región.

Cuando la dirección imputada a una relación es tendencial, su verificación precisa un plazo temporal generalmente «mediano» o «largo». Ello es así porque los enunciados de tendencia no afirman la continuidad lineal en el tiempo de la dirección que postulan. Por esa razón, si la dirección enunciada no es confirmada por observaciones empíricas puntuales en plazos «cortos», ello no la invalida definitivamente pues puede resultar validada en escalas temporales más largas. Así, el problema de la verificación de enunciados de tendencia se «resuelve» en términos de la escala temporal que se defina como «apta» para ello.

Si nos hemos detenido en el recuerdo de estos criterios es porque, apelando a la necesidad de una escala temporal de largo plazo para verificar su hipótesis, Lipset ha señalado recientemente que la dirección tendencial que postulara entre modernización económica y democratización política ha sido confirmada por la generalización y mantenimiento, en los últimos tres lustros, de regímenes democráticos en la región (Lipset, Seong y Torres 1993).

DE LA CRÍTICA AL DETERMINISMO ECONÓMICO A LA EXPLORACIÓN DE «COMPATIBILIDADES» ENTRE ESTRUCTURAS SOCIOECONÓMICAS, RÉGIMEN POLÍTICO Y POLÍTICAS ECONÓMICAS

Una vez rechazado el vínculo entre modernización socioeconómica y democratización política, Cardoso hace lo propio ahora con la relación entre naturaleza del Estado y fase de acumulación, por un lado, y régimen autoritario, por otro. Sostiene por ello, *con razón*, que «...una forma idéntica de Estado capitalista —dependiente en el caso de América Latina— puede coexistir con una variedad de regímenes políticos». Lo que importa aquí sin embargo es observar nuevamente los criterios en que fundamenta su enunciado. En este sentido argumenta, en primer lugar, que «una línea de razonamiento económico busca una relación causal de uno a uno entre Estado y régimen. Presupone que para cada “fase” de la acumulación hay un tipo apropiado de régimen». Enseguida apela al crecimiento económico de Brasil (con Kubitschek) y de Venezuela como «...casos claros de Estados capitalistas dependientes que han mantenido regímenes democráticos» (1979: 45). Según se observa, nuestro autor no recuerda aquí que no era esa una tendencia general en el período.

No hay duda de que el cuestionamiento de lo que Cardoso denomina «una línea de razonamiento económico» se fundamenta en el evidente contenido reduccionista que guiaba el análisis de los lazos economía/política en las versiones duras del marxismo y dependentismo de esos años. Debemos agregar, sin embargo, que resulta igualmente evidente que un enfoque estructural de dichos lazos —compatible con criterios probabilísticos— no tiene por qué tomar la forma de la causalidad «uno a uno» enunciada en la «línea de razonamiento» criticada por Cardoso.

Aparentemente éste así lo entiende cuando, recomendando más adelante descartar la idea de «...un determinismo simple económico de la política» sugiere «explorar [en] el grado de compatibilidad entre diversas formas de Estado capitalista dependiente y diferentes tipos de régimen».

Para iniciar esa exploración Cardoso se pregunta, en primer lugar, por las condiciones en las que un régimen democrático puede coexistir con una

dominación de clase basada en una forma de acumulación que imponga una desigualdad socioeconómica creciente y, en segundo lugar, si las contradicciones entre un sistema de amplia participación y representación política y la necesidad de acumulación y control de la fuerza de trabajo constituyeron las raíces de la crisis de las democracias del Cono Sur en los setenta. Frente a tales cuestiones expresa sus dudas de que «alguien pueda responder afirmativamente a esta pregunta y, mucho más, que pueda generalizar una respuesta afirmativa a toda América Latina» (1979: 45-46, subrayado nuestro). Casi de inmediato, les recuerda a «aquellos que proclaman que la dictadura militar es inevitable para abrir el camino a la “fase actual” del desarrollo capitalista» que «la historia es más caprichosa» de lo que suponen.

Su exploración en torno a la «compatibilidad» entre formas de acumulación y régimen político —que inicialmente fue planteada como una alternativa al «determinismo económico (“simple”) de la política»— no sólo concluye en la incertidumbre sino internándolo nuevamente en la crítica a dicho determinismo. Si ello ocurre es porque, sujeto como está al debate con éste, Cardoso no parece caer en cuenta de que la plausibilidad de la hipótesis de la compatibilidad no precisa del hallazgo de una pauta economía/política generalizable a «toda América Latina» sino, más bien, de una pauta predominante que, como tal, admite excepciones.

A estas alturas del texto el lector está tentado a pensar que, por su curiosa aunque implícita definición de «lo general», Cardoso no podrá encontrar ninguna forma discernible de relacionar la economía con la política en la medida en que, para identificarla, está exigiéndole —cualquiera que ella fuera— cubrir todos los casos bajo observación. Hasta aquí, como se observa, el criterio que está empleando para definir una «relación general» tiene poco que ver, si algo, con el que usó para fundamentar su rechazo a la aplicabilidad de la teoría modernizadora en América Latina.

Nuestro autor sin embargo retorna, una vez más, al asunto en cuestión afirmando la «...necesidad de una nueva interpretación y de un análisis más cuidadoso...de la relación entre un Estado capitalista dependiente y las diferentes formas de régimen político» (1979: 46). A esa nueva interpretación le demanda, por cierto, ser sensible a «la variedad de la experiencia histórica». Desafortunadamente, su análisis de los regímenes autoritarios de la región lo conduce a afirmar nuevamente que «...parece imposible identificar una *tendencia única* entre formas de regímenes autoritarios y una serie de intereses económicos homogéneos.» (1979: 57, subrayado nuestro.)

Ello no le impide reconocer a continuación que «la gama de alternativas tiene algunos límites. Aunque existen importantes diferencias entre unos casos y otros, el carácter fundamental de este tipo de Estado autoritario es sin

embargo capitalista. Similarmente, las decisiones tomadas por las burocracias estatales se producen dentro de límites bien definidos... Es decir, se mantienen las normas generales del sistema capitalista local y mundial de producción.» (1979: 57).

Al llegar a este punto, el lector tiene la impresión de que, finalmente, Cardoso ha advertido, en términos generales, lo siguiente: primero, que el carácter capitalista dependiente del Estado acota la varianza de los regímenes políticos; segundo, que el contenido de las decisiones y políticas públicas es una variable adecuada para aproximarse a la identificación de esos límites.

Esa impresión no dura mucho porque, casi de inmediato, agrega «sin embargo, sería incorrecto reemplazar el cliché de que los militares son los guardaespaldas de los terratenientes por el de que ahora forman una milicia destinada a proteger los intereses de las empresas multinacionales. Los regímenes autoritarios tratan de acomodarse al entorno internacional, aprovechándose de las ocasionales fisuras del sistema económico mundial. Hacen tratos con las empresas multinacionales que en algunos casos implican la renegociación de los términos de dependencia...» (1979: 58). El nuevo enfrentamiento de nuestro autor con los clichés economicistas de la época le impide continuar su anterior exploración en las compatibilidades de la economía y la política, al tiempo que su mención de la renegociación de la dependencia por parte de algunos regímenes burocrático-autoritarios genera dudas respecto a si está efectivamente creyendo que esa renegociación pone en cuestión los antes reconocidos límites que el capitalismo dependiente impone a la varianza de las políticas públicas.

Esas dudas parecen confirmarse cuando, casi al término de su texto, Cardoso admite: «...no he conseguido identificar un vínculo entre regímenes latinoamericanos y políticas económicas particulares en relación de uno a uno» (1979: 59). No es difícil advertir que en el origen de sus dificultades se encuentran tanto su exigencia de que la verificación del vínculo que trata de establecer adopte necesariamente la forma «uno a uno», como su renuencia a diferenciar, en el rango de opciones y medidas que caracterizan cualquier política económica, aquellas que eventualmente le ayuden a establecer sus relaciones con el régimen político. Así por ejemplo, de haberse detenido en las orientaciones generales y manejos de política relacionados con la propiedad, el capital, la distribución de ingresos, etcétera, habría encontrado un «aire de familia» emparentando las políticas económicas de la mayoría de los gobiernos en dicho período lo que, a su turno, podría haber empleado para los fines de identificar el vínculo que buscaba.

A estas alturas, Cardoso no puede menos que confesar su ambivalencia teórica e intentar una última defensa de la idea de una cierta coherencia en la

historia: «Pudiera ser que el estado de inconclusión de mi argumentación sobre la relación entre política y economía sea el reflejo de una ansiedad que mis inclinaciones intelectuales impiden expresar más claramente. Y sin embargo, no creo que busquemos en vano cuando tratamos de encontrar secuencias y coherencia en la historia, siempre que tengamos en mente que no existe mayor irracionalidad que la creencia que la historia pueda ser plenamente entendida por medio de la racionalidad formal.»

En esta perspectiva vuelve a reiterar que: «El carácter del Estado —es decir la estructura de la dominación de clase y el sistema económico en que descansa esa estructura— impone algunos límites a la forma del régimen político» (1979: 59). Como ejemplo de ello, señala la modalidad que impone la economía capitalista al desempeño de la función empresarial, a lo que habría que agregar sus previas referencias al contenido de las decisiones y políticas públicas o a la represión de los movimientos populares y de su nivel de vida como medios facilitadores de la acumulación de capital. A pesar de ello, y en lo que aparece como una reiteración obsesiva, Cardoso nos dice: «Pese a todo, es vano el esfuerzo de considerar los acontecimientos sólo desde el estrecho punto de vista de los factores económicos» (1979: 60).

DE LAS RELACIONES ENTRE ESTRUCTURA Y ACCIÓN

La no solución del problema de las relaciones economía/política no sólo se explica por la necesidad de Cardoso de demostrar el simplismo del determinismo económico o por su confusa aproximación a la definición de aquello que de general y particular presentan las experiencias históricas. Lo que parece característico de su pensamiento a estas alturas es su dificultad para articular regularidades y excepciones, relaciones estructurales y acción autónoma o, en lenguaje tradicional, «necesidad» y «libertad».

Ello se observa claramente cuando demanda tomar en cuenta los diferentes niveles de análisis de la realidad: «El primero se refiere a la interrelación entre las posibilidades estructurales de acción y la conducta real de los dirigentes y grupos sociales, pues posibilidades estructurales y conducta real no coinciden necesariamente. El segundo se refiere al hecho de que los resultados reales de la acción política no coinciden necesariamente con los resultados deseados» (1979: 61). Como parece obvio, el problema aquí no es reconocer lo evidente, esto es, los grados de indeterminación existente entre estructuras y acción o entre acción y resultados, sino si esos grados son tales que impiden el hallazgo de regularidades o pautas generales que es, por otra parte, la tarea de la ciencia. En otros términos, el problema que se enfrenta

no es el reconocimiento de los «caprichos de la historia» —en lo cual seguimos a Cardoso en su crítica al «determinismo económico simplista»—, sino si esos «caprichos» se extienden al punto de convertir la historia en un despliegue del azar.

Enfrentado a esta cuestión, nuestro autor confiesa que «...es mejor reconocer con franqueza el carácter ambiguo de las situaciones históricas que proclamar la nostalgia de unas explicaciones lógicas y coherentes, que ignorarían los aspectos contradictorios e inesperados de la vida política real...» (1979: 62). Según veremos a continuación, esta forma de entender «la historia» se trasladará a su modo de entender «la política».

DE LAS AMBIGÜEDADES DE LA POLÍTICA Y EL TALENTO O LA CAPACIDAD DE LOS ACTORES

Abrigándose en su caracterización de las situaciones históricas, Cardoso afirma de inmediato que «las ambigüedades de la política dejan abierto el camino a la esperanza». Como su análisis de los obstáculos económicos y políticos planteados a los regímenes autoritarios o, más bien, de los desafíos con que la realidad confrontaba a los militares, le indica que éstos no estaban en capacidad de superarlos, nuestro autor concluye encarnando su apuesta por el cambio en la capacidad política de la oposición: «En gran medida, la probabilidad del cambio puede depender de la capacidad política de los grupos de oposición de proponer alternativas creativas de poder que, frente a esos desafíos, ofrezcan soluciones diferentes y mejores» (1979: 62).

Si hemos citado, en extenso, las conclusiones a las que arriba la reflexión de Cardoso es para mostrar cómo la cadena de dificultades teóricas y metodológicas que lo asedian —nos referimos a las que le impiden relacionar, en sucesivos planos de su análisis, lo determinado e indeterminado, lo general y lo particular, las estructuras y la acción, la acción y los resultados o la economía y la política— lo conducen finalmente a destacar las ambigüedades de la política.

Obsérvese aquí que el relieve otorgado a tales «ambigüedades» no deriva del reconocimiento de «los aspectos contradictorios o inesperados» que la política presenta, sino de su contraste con «las explicaciones lógicas y coherentes». Para que dicho «contraste» aparezca en la percepción de Cardoso, éste ha debido asimilar arbitrariamente la explicación científica a la explicación lógico-formal, pues sólo esta última impide comprender el carácter «contradictorio» o «inesperado» de la vida política.

Lo que importa retener aquí es que, por la vía de la asimilación de dos tipos diferentes de explicación, los aspectos contradictorios de la política comienzan a ser reconocidos a través de un concepto (o estado) psicológico que, como la ambigüedad, remite a la subjetividad del observador. Al introducir este concepto para referir aspectos de la realidad política, se corre el riesgo de confundir en ésta sus planos objetivos y subjetivos bloqueando entonces el análisis científico de la misma. Como se sabe, cualquier análisis de este tipo se basa necesariamente en una diferenciación de dichos planos, pues sólo de ese modo es posible aspirar al logro de su propósito: el descubrimiento de regularidades.

Este, empero, no es el único riesgo en que se incurre con la introducción de ese concepto, pues si la realidad política es ambigua, esto es, no tiene sentidos intersubjetivamente reconocibles, corresponderá al talento o la capacidad de los actores la tarea de crearlos o construirlos. Como se apreciará ello dilata notablemente los grados de libertad que se les atribuye para la determinación de la dirección o el curso de la realidad política. Concurrentemente sin embargo, si de veras se acepta el carácter ambiguo de la política, ningún actor estará en capacidad de fundamentar las probabilidades de éxito de su acción —o de sus propuestas de acción—, o de afirmar que las que realicen serán «mejores» que las de sus competidores, pues la realidad política no les brindará parámetros de referencia para ello.

Importa recordar lo anterior porque Cardoso concluye su reflexión apostando precisamente a la capacidad de la oposición para «proponer alternativas creativas de poder» o «soluciones...mejores» a los desafíos económicos y políticos que los militares no pueden enfrentar o resolver.

Como es evidente, no discutimos aquí el contenido de su apuesta; tampoco si las propuestas que esperaba fueron planteadas; menos aún, si las que se formularon resolvieron o no —y/o en que planos— los desafíos de la época. Lo que resulta difícil de precisar más bien es si, vista la confesión de sus dificultades para relacionar economía y política y la naturaleza ambigua que atribuye a ésta, Cardoso estaba en condiciones de realizar su apuesta en un plano que no fuera el de sus deseos; de estimar las probabilidades de ocurrencia de las propuestas que esperaba; o de disponer de criterios, más allá de los normativos o subjetivos, que le permitieran fundamentar por qué dichas propuestas, una vez presentadas, podían ser calificadas como «creativas» o «mejores» en términos de su viabilidad y eficiencia política.

La expresión «conclusiones inconcluyentes» con que Cardoso cierra su reflexión nos impide ciertamente llevar a término el debate de sus ideas. En todo caso, como observaremos en el siguiente capítulo, no pasará mucho tiempo para que las «ambigüedades» de la vida política sean presentadas por O'Donnell como la «incertidumbre» o la «indeterminación» de la política y

que, una vez dado ese paso, proceda a declarar en suspenso la capacidad de las ciencias sociales «normales» para explicar el pasaje del autoritarismo a la democracia.

PARA UNA EXPLICACIÓN GENERAL DE LAS AMBIVALENCIAS DE F.H. CARDOSO

En vista de que hasta aquí hemos seguido la reflexión de Cardoso acompañándola de observaciones más o menos puntuales, conviene ahora arriesgar una explicación general de su ambivalencia conceptual frente a las relaciones economía/política.

Como señaláramos anteriormente, si algo resulta evidente para nosotros es que su tipo de rechazo al reduccionismo económico le impide advertir la forma en que se combinan los componentes determinados e indeterminados en cualquier explicación de la política, sus instituciones, reglas y actores. Por ello, tal ocurre en su exposición como si el reconocimiento de la existencia de factores «externos» —para el caso «económicos»— contribuyendo a conformar, impregnar o modular la actividad política, cerrara las posibilidades de advertir los grados de libertad disponibles o la autonomía relativa de sus actores en la definición de su dirección y sentido.

Según nuestra opinión, ello lo revela prisionero, aunque parezca paradójico, del enfoque «economicista» que cuestiona, pues si algo caracteriza a éste no es precisamente el centramiento de su interés o la importancia que atribuye a la economía, sino una forma de concebir sus relaciones con la política —el determinismo— que simultáneamente le niega a ésta su especificidad, en tanto que «orden» de la realidad percibida, como el papel que en su constitución y movimiento desempeñan el azar y la autonomía de sus sujetos. Precisamente esta afiliación involuntaria al enfoque que cuestiona le dificulta entender que su rechazo al determinismo no lo obligaba ni a descartar la existencia de determinantes parciales —no sólo económicos— de la política, ni a asumir que su reconocimiento hacía peligrar la especificidad y autonomía de ésta.

La resistencia de Cardoso a aceptar la forma en que se articulan necesidad y azar (o determinación y libertad) en la explicación general de los procesos sociales lo dispone, a su turno, a resistir un enfoque probabilístico de las relaciones estructura-acción o a reconocer lo que de general y particular se expresa en el comportamiento de los actores. Ello ocurre no sólo porque —a poco que se observe— estas dos últimas duplas traducen, en el lenguaje de las ciencias sociales, las duplas filosóficas y/o epistemológicas precedentes, sino porque cualquier enfoque probabilístico se basa en el reconocimiento de los

papeles complementarios que juegan necesidad y azar o determinación y libertad en la «explicación social». Precisamente por ello, la estimación tendencial de las relaciones entre estructuras económico-sociales y acción política hace un lugar a los distintos pesos con que ambos contribuyen a su resultado final.

El problema para Cardoso es que su rechazo al determinismo economicista abre una puerta en su razonamiento a la liberación de la política y sus actores de cualquier contaminación «económica» y a considerarla como una esfera indeterminada o, lo que es lo mismo, plenamente autodeterminada. Como sus reflejos intelectuales le impiden aceptar esta solución, no es casual que una y otra vez retorne al problema de las relaciones que estudia sin encontrar una respuesta que le satisfaga. Observada desde esta perspectiva, la configuración «ambigua» que atribuye a la relación economía/política aparece como una expresión elíptica de su propia ambigüedad teórica.

El anterior no parece ser el único problema confrontado por Cardoso. Contribuye a su ambivalencia teórica un trato de la economía y la política como si fueran órdenes, para decirlo de algún modo, «ontológicamente» diferenciados de la realidad y no artefactos analíticos creados para su conocimiento. Probablemente por ello ambos aparecen como campos separados y externamente relacionados.

Salvo que se reifiquen los recursos empleados por la ciencia, no parece posible negar que aquello que se define como «economía» –relaciones sociales *especificadas* por la producción, distribución, circulación y consumo de bienes y servicios– resulta atravesado en su constitución, funcionamiento y resultados por procesos que acostumbramos denominar históricos, psicológicos, sociales, jurídicos, políticos, institucionales, culturales, ideológicos, internacionales, etcétera. Precisamente por ello, el específico objeto que la economía recorta y abstrae temporalmente de la realidad para su análisis debe ser reintegrado a la trama de procesos que lo constituyen para su mejor comprensión y explicación. Por idéntica razón, su objeto puede ser, y de hecho es, estudiado con las teorías, categorías y conceptos de otras ciencias, como ocurre en los casos de la antropología económica, la historia económica, etcétera. Por cierto, lo propio puede decirse respecto a cada uno de los distintos campos analíticos o ciencias –entre ellos las ciencias políticas– a través de las cuales se recorta la realidad.

Lo que venimos de señalar no sólo sugiere que la separación de campos disciplinarios (como la economía y la política) es una estación temporal de un proceso cognoscitivo que concluye reconociendo sus mutuas interpenetraciones, sino que ayuda a comprender los vínculos entre (para el caso) estructura

económica y acción política cuando su estudio se orienta, como ocurre con Cardoso, al conocimiento del movimiento global de la sociedad.

En este sentido una estructura «económica», como la de propiedad por ejemplo, no refiere exclusivamente una relación social especificada por la posición y distribución de activos en la sociedad, pues forman parte inherente de ella el estatuto jurídico que la regula, la relación de clases que implica, las valoraciones sociales que recibe, el poder político que la refrenda, los intereses que la dinamizan, etcétera. Del mismo modo –y para abreviar– cualquier «acción política» comprende un tramado de dimensiones más allá de aquellas con las que habitualmente se le define. Examinada de esta forma, el encuentro o no de vínculos entre estructura económica y acción política depende, por un lado, del corte que el investigador realiza en el complejo de dimensiones que las caracterizan y, por otro, del nivel que elija para su análisis. Como Cardoso está trabajando su materia en un nivel global e integrado de análisis, el problema que enfrenta –no identificar pautas vinculantes entre economía y política– reconoce, al menos como una de sus causas, su disposición teórica a separar dichos ámbitos como si fueran independientes y externos y, en consecuencia, a dimensionarlos de un modo que obstaculiza el descubrimiento de las pautas que los relacionan.

Como dicha disposición es contrarrestada por lo que Cardoso denomina sus «inclinaciones intelectuales», no es casual que oscile entre el pasajero reconocimiento de la capacidad del orden económico para imponer límites a la varianza del régimen político –o de la estructura capitalista de producción al contenido de las políticas públicas–, y la desencantada comprobación de su dificultad para identificar las pautas que busca.

Cuando se vinculan los dos problemas teóricos antes anotados –nos referimos a su resistencia a combinar los componentes determinados e indeterminados en la explicación de los procesos y comportamientos sociales, como a su disposición a separar e independizar los campos de la economía y la política–, se puede entender el trato que dispensa a las posibilidades de estimar o prever las acciones políticas a partir de las estructuras económicas.

Si bien es cierto –como señala– que aquellas no pueden ser derivadas de éstas, también lo es que, sin éstas, aquellas no pueden ser explicadas. En este sentido, implicados en su renuencia a hacerle un lugar a las estructuras económicas en la explicación de la acción política, se encontraban tanto su rechazo a la forma en que aquellas eran pensadas por el enfoque economicista como el propio corte que Cardoso realiza de sus dimensiones.

Para el enfoque que cuestionaba, si se recuerda, las estructuras económicas eran definidas conteniendo en sí mismas –como realidad o potencia– el sentido y resultados de la acción política. Pero que ésta no derive de aquellas

no parece argumento suficiente para explicar sus dificultades en el registro de la impronta económico-social de la acción política, salvo que involuntariamente comparta, con el enfoque que rechaza, la asimilación de las «estructuras» a universos cerrados, cubiertos exclusivamente de constricciones o restricciones para la acción.

En este sentido, si lo que se denominan «estructuras» –económicas u otras– son pautas constantes que adoptan las *relaciones sociales*, ellas entonces simultáneamente incorporan, conjuntamente con restricciones y constricciones, *oportunidades para la acción*. El reconocimiento de éstas es precisamente el fundamento teórico de la posibilidad práctica que tienen los sujetos que las sufren de modificarlas o superarlas. De idéntico modo, el desaprovechamiento de estas oportunidades es lo que permite su reproducción (ver, entre otros, Giddens 1981, 1982 b).

Así concebidas, la operación de las estructuras no puede desentenderse de la actividad y conciencia de los sujetos y de su forma de procesar sus restricciones, constricciones y oportunidades. Va de suyo sin embargo que la explicación de su estabilidad o reversibilidad en el tiempo da cuenta de una forma constante de su procesamiento por los sujetos que, restringiendo relativamente la visibilidad de las oportunidades que abre, vuelve dominante el peso de sus restricciones y constricciones en la orientación de sus acciones.

De lo señalado hasta aquí se desprende que las estructuras –para el caso «económicas»– no son «cárceles» o universos cerrados, sino que actúan a través de sus significados para los sujetos que las sufren. Ello equivale a sostener que cualquier estructura económica tiene una decisiva dimensión «psicológica», «valorativa» o «ideológica» cuyo reconocimiento no puede obviarse cuando se pretende analizar sus efectos en la acción de los sujetos. Así, por ejemplo, si se trata de registrar el impacto de la estructura de propiedad en la acción política, el análisis no puede desentenderse ni de los intereses que promueve, ni de la valoración que recibe de los actores políticos –entre otras razones porque éstos no se encuentran fuera sino están vinculados de una u otra manera a ella–, pues sólo teniéndolos en cuenta es que se puede estimar las restricciones u oportunidades que cierra o abre a la acción de éstos.

Se sigue de lo anterior que dichas estructuras no sólo penetran la esfera política y participan, con sus significados, en la definición del comportamiento de sus actores, sino que la separación de economía y política y su relacionamiento como si fueran esferas externas –como creemos ocurre en el caso de Cardoso– sólo se hace posible cuando, o se desencarna la primera del complejo de dimensiones que la constituyen o cuando, en relación con la segunda, se abstraen sus actores de los efectos que en ellos ejercen sus distintos tipos de

involucramiento en las relaciones económico-sociales. No se está afirmando con ello la imposibilidad de distinguir y relacionar economía y política, o estructura económica y acción política, sino recordando, más bien, la necesidad de especificar con claridad las dimensiones con las cuales se las constituye y califica en el análisis.

Reparemos ahora en que la forma en que Cardoso examina la acción política resulta subsidiaria de su manera de entender las estructuras económicas. En efecto, al desenraizar al actor y su comportamiento de la trama de estructuras y relaciones económicas que contribuyen en la definición de su posición y papel político, le concede implícitamente a éste un rango tal de libertad para su acción que concluye haciendo de sus valores, conciencia o talentos los decisivos factores explicativos de su conducta. Complementariamente, las estructuras económicas son presentadas en su análisis como realidades externas con referencia a las cuales dichos actores operan. De este modo, la relación actor político-«economía» es inadecuadamente asimilada al clásico y cuestionado esquema sujeto-objeto.

Lo señalado hasta aquí no objeta, por cierto, el reconocimiento de los grados efectivos de autonomía de que disponen los actores políticos para su acción pues, como hemos visto, las mismas estructuras y relaciones económicas que los involucran, al no ser dispositivos cerrados, abren espacios u oportunidades para su modificación o impugnación. A ello debe agregarse el hecho de que tales actores no sólo participan de este tipo de estructuras y relaciones sino de otras —que se acostumbra denominar «culturales», «institucionales», etcétera— cuya dirección y sentido no sólo son distintos sino eventualmente contradictorios con las «económicas». Precisamente por ello, el conocimiento de las estructuras económicas no permite estimar con exactitud el comportamiento de los actores sino, más bien, delinear un rango acotado de probabilidades de acción dentro del cual puede encontrarse —o no— la conducta que efectivamente realicen.

Esta no parece ser, por cierto, la forma en que nuestro autor entiende la autonomía de los actores. La extensión que atribuye a sus grados de libertad respecto de las estructuras económicas pareciera conducirlo a observar sus conductas como si fueran expresiones idiosincrásicas caracterizadas, por ello, por un grado de variabilidad tan dilatado que inhibe el descubrimiento de sus rasgos comunes, sin los cuales, por otro lado, no es posible entender los vínculos entre comportamiento político y «economía». Pareciera olvidar con ello que la conducta política de cualquier actor, si bien tiene rasgos particulares, presenta también rasgos generales que la emparentan con las de otros actores en referencia al objeto o criterio empleado para su análisis. Ciertamente que cuando Cardoso se deja guiar por sus «inclinaciones intelectuales» recuer-

da que la economía o, para el caso, la propiedad, limita el rango de variabilidad del régimen y la conducta de los actores presentando, en favor de ello, los ejemplos antes referidos. Dichos límites, sin embargo, son percibidos como si fueran restricciones externas a la política o como fuerzas que operan desde fuera y contra la voluntad de los actores.

Lo que nuestro autor no parece advertir es que si bien esa es una de las modalidades a través de las cuales las estructuras económicas actúan sobre la política –como ocurre, por ejemplo, cuando los titulares de la propiedad o la acumulación hacen uso de su poder para presionar a los titulares de la política en favor de sus intereses–, existen otras más generales y características. Una de ellas y probablemente tan importante como la anterior es que si esas estructuras o factores «económicos» –la propiedad, para seguir con el ejemplo de Cardoso– actúan sobre el régimen o el resultado de la acción política es porque han sido previamente interiorizadas por los actores a través de un largo proceso de socialización. Su influencia sobre la acción que éstos desarrollan es por tanto endógena y, por ello, habitualmente no precisa ser actualizada por una presión o fuerza externa. Si Cardoso no repara en ello es por su renuencia a aceptar que las «estructuras económicas» no operan tan sólo como límites externos sino como uno de los configuradores internos de la acción política.

Cuando se combina su forma de pensar los nexos economía/política con su tendencia a extender los grados de libertad disponibles por los actores y la variabilidad de sus comportamientos, se hace comprensible el pronto olvido por Cardoso de sus «inclinaciones intelectuales» o su continua oscilación teórica frente al asunto que examina.

Los problemas teóricos hasta aquí relevados se encuentran estrechamente vinculados con la aparente renuncia de Cardoso a seguir actualizando y desarrollando su enfoque dependencista a la luz de los cambios que ocurrían, por ese entonces, en el sistema capitalista mundial y las sociedades latinoamericanas. La nueva modalidad de la dependencia externa, los cambios en los patrones nacionales de industrialización, el paso de ordenamientos políticos nacional-populistas a sistemas burocrático-autoritarios de orientación económica liberal, como las nuevas modalidades que adoptaban las relaciones sociales, impusieron sin duda objetivas alteraciones a los patrones que vincularon la economía y la política en las décadas anteriores.

No es casual en este sentido que cuando, de modo vacilante, Cardoso identifica ciertas pautas en el texto revisado, éstas se refieran a las más generales y permanentes –como las que vinculan propiedad y acumulación capitalista con el contenido general de las políticas públicas– y no a las que específicamente caracterizaban el nuevo período. Este hecho es doblemente sorprendente porque Cardoso, años antes, había ya iniciado el examen de las

nuevas pautas economía/política en el texto que dedicara al desarrollo dependiente asociado.

En todo caso, lo que el texto comentado parece mostrar es una suerte de sorpresa o desconcierto de Cardoso frente a las nuevas formas que adoptaba la evolución económica y política mundial y regional, actitud ésta que lo conduce a una puesta en cuestión de los fundamentos histórico-estructurales que orientaron sus valiosos análisis precedentes.

Si hemos tratado en extenso el análisis de Cardoso es porque él da cuenta, en forma paradigmática, del proceso de ruptura con los enfoques histórico-estructurales en que se encontraba buena parte de los científicos sociales de la región en circunstancias que daban inicio a la elaboración de la idea de democracia como régimen político. Resulta evidente que si no era posible identificar pautas generales vinculando la economía y la política, los análisis del régimen tenderían a desentenderse de los condicionamientos que sobre su dirección y forma ejercían los cambios en curso de los patrones económico-sociales y político-estatales, locales e internacionales⁸.

La consecuencia teórica más importante de ese «desinterés», como veremos, fue la radical ampliación de los grados de autonomía reconocidos tanto al régimen como a la acción de sus actores. A partir de ese momento, pareció difícil discernir si la ritual calificación de «relativa» con que se apellidaba dicha autonomía, tenía algún sentido preciso y definible. No fue casual por ello que, en la misma medida en que el régimen político era desconectado de su trama de vínculos económico-sociales, su dirección y forma fueran atribuidos a «la interacción de sus actores estratégicos». O que, olvidadas las restricciones y oportunidades en que tales actores interactuaban y tomaban decisiones, se imputaran los resultados de su acción a sus «capacidades», «responsabilidad», «cultura política», etcétera.

8 Como nuestro interés no se orienta al análisis de conjunto de la obra de Cardoso, no examinaremos ahora la evolución ulterior de su pensamiento. En todo caso conviene advertir que sus contribuciones en los años inmediatamente siguientes al texto que hemos analizado (Cardoso 1980, 1981), tomaron la forma de una denuncia de la crisis de las ciencias sociales, la quiebra de sus paradigmas teóricos y de la obsolescencia de sus modelos de cambio social: la convicción de una pérdida de la capacidad de dichas ciencias para entender el curso de la historia presente y, con ello, de sus posibilidades de prever las líneas gruesas del futuro (ver J. Graciarena 1983). Ello no le impidió, acaso por sus antiguas propensiones intelectuales, mostrar sus reservas respecto a las posibilidades de que las transiciones políticas condujeran, más allá de la liberalización de los regímenes autoritarios, a la instauración de democracias políticas sólidas.

Como se observará más adelante, su evolución intelectual simultáneamente inducía y expresaba la forma general que adoptaba el pensamiento de buena parte de la comunidad de científicos sociales de la región y, muy especialmente, de los autores del enfoque de las transiciones hacia la democracia.

Lo curioso de todo esto es que, por esa vía, se produjo una extraña inversión en la pauta que había relacionado en el pasado a muchos analistas de origen marxista y/o dependentista con la conocida expresión de Marx según la cual los hombres producen la historia en el marco de las condiciones que encuentran. En efecto, si antes relievaban dichas condiciones estructurales al punto de impedirles advertir los grados de autonomía abiertos a los actores, el deslumbramiento producido por el «descubrimiento» de que, al fin de cuentas, «los hombres producen la historia», les impedía advertir ahora las condiciones en que ello ocurre.

SEGUNDA SECCIÓN

DEL ENFOQUE TEÓRICO DE LA TRANSICIÓN DEL
AUTORITARISMO A LA DEMOCRACIA

G. O'DONNELL: DE LA «INCERTIDUMBRE» O «INDETERMINACIÓN» DE LOS PROCESOS POLÍTICOS

RESULTA EVIDENTE que al confesar sus dificultades para identificar las pautas vinculatorias de la economía y la política, Cardoso no sólo estaba iniciando su ruptura con el enfoque histórico-estructural que había orientado sus anteriores análisis y, en esa medida, elevando notablemente el grado de indeterminación de la política, el régimen y sus actores. Tanto o más importante que ello fueron las cuestiones que su análisis dejó pendientes.

Una primera cuestión a resolver era la definición de cuán elevados eran los grados de autonomía del régimen y sus actores y, en este mismo sentido, cuán inciertas la dirección y resultados de la acción política. De la respuesta a esta cuestión dependía, por cierto, el sentido o sinsentido de las tareas de descubrir regularidades en las interacciones políticas y racionalidades en el comportamiento de los actores. Expresado en otros términos, los problemas aquí planteados eran los de la inteligibilidad de la política y el encuentro, o no, de explicaciones para ella.

Una segunda cuestión, derivada de la anterior, era la determinación de la aptitud o ineptitud de los parámetros histórico-estructurales para la comprensión y explicación del movimiento de una esfera sujeta, como se señalaba, a un tan alto grado de indeterminación.

Finalmente ambas cuestiones se vinculaban con una tercera que atañía ahora a la predecibilidad del curso que seguirían tanto el proceso de transición política abierto con la crisis de los regímenes autoritarios como los regímenes democráticos que podían eventualmente reemplazarlos.

Como fue Guillermo O'Donnell el que de modo más deliberado se planteó absolver estas cuestiones, discutiremos sus respuestas revisando sus principales contribuciones entre 1979 y 1986 (O'Donnell, Schmitter y Whitehead

1994 [1986]). Conviene indicar sin embargo que, tal como en el caso de Cardoso, no analizaremos en extenso sus obras anteriores.

En relación a éstas, basta con recordar –por ser pertinente al asunto que nos ocupa–, que O'Donnell no sólo había desarrollado en 1973 una de las más elaboradas críticas a la forma como la teoría de la modernización concebía las relaciones economía/política, sino que afirmó la existencia de una «afinidad electiva» entre «situaciones de alta modernización y los regímenes burocrático-autoritarios» (1972: 10).

Cumpliendo con lo que entendió como una «necesaria misión» –aclarar conceptos y proponer hipótesis sobre ciertas importantes correspondencias entre las dimensiones política y socioeconómica (1973: 10)–, O'Donnell elaboró y desarrolló en ese año y los siguientes un sofisticado análisis acerca de los vínculos entre la segunda y más compleja fase de la industrialización sustitutiva y la emergencia de sistemas políticos o Estados burocrático-autoritarios en los países económicamente más avanzados de la región.

Entre 1973 y 1979 sus análisis e hipótesis acerca de los Estados burocrático-autoritarios provocaron un intenso debate entre conocidos economistas y politólogos de la región y los Estados Unidos. Lo característico en dichos debates fue la emergencia de crecientes críticas a sus planteamientos, las que se dirigieron, según los casos, a: 1) negar la existencia del vínculo postulado por su análisis; 2) cuestionar la forma en que ese vínculo había sido formulado; 3) demandar una reformulación del mismo centrado en las «mediaciones políticas»; 4) discutir la pertinencia o el grado de aplicación del modelo burocrático-autoritario a otros países de la región; y, 5) reclamar la elaboración de distinciones conceptuales más precisas entre «Estado», «régimen», «fase de industrialización», «modo de acumulación», «cambios en el orden económico internacional», etcétera.

En lo que concierne al asunto que nos interesa, el debate de esos años no hacía sino mostrar la visible insatisfacción existente con la forma como se habían procesado teóricamente las relaciones entre economía y política, por lo que la discusión del planteamiento de O'Donnell excedió, no pocas veces, los términos en que éste lo formulara y acotara conceptualmente. Subyacente o explícitamente en este sentido, el cargo de «economicismo» rondaba las críticas que se le dirigieron y, aunque la primera versión de su planteamiento diera pábulo para ello, lo sorprendente fue que sus críticos en la región no intentaran desarrollar –salvo contadas excepciones–, otra formulación alternativa, de igual grado de complejidad, al problema que O'Donnell intentaba resolver.

En todo caso, sea por las críticas que se le formularan o por su propia evolución teórica, lo cierto es que los sucesivos intentos de O'Donnell (1976,

1978) por actualizar su enfoque analítico, mostraron un notorio deslizamiento de su interés hacia los problemas políticos e institucionales vinculados con el surgimiento y el desarrollo de los Estados burocrático-autoritarios. Esa tendencia fue particularmente evidente en la contribución que realizara al debate sobre el nuevo autoritarismo en América Latina promovido y recogido por D. Collier en 1979 y publicado en castellano en 1985.

Presentado bajo el título «Las tensiones en el Estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia», el análisis de O'Donnell se orientó a formular lo que D. Collier entendió como «un paso importante para el desarrollo de una teoría política de la dinámica del dominio autoritario» (1985: 19, subrayado nuestro). Como tal, dicho análisis cumplió con creces su cometido al proporcionar un marco conceptual que permitió avanzar en el conocimiento de los profundos problemas que experimentaban los Estados autoritario-burocráticos, como de la fragilidad intrínseca de sus bases ideológicas y recursos institucionales para enfrentarlos. Si lo citamos ahora no es precisamente por ello sino por lo que significó en relación con la evolución intelectual de su autor.

A pesar de que dicho texto fue presentado en el cuadro de un debate acerca de las relaciones entre modernización industrial y cambio político a partir del «modelo burocrático-autoritario» como eje temático —como de las numerosas críticas que en él se formularan a sus anteriores análisis—, O'Donnell se concentró exclusivamente, como hemos señalado, en la problemática política de dichos Estados abandonando, aparentemente de modo definitivo, su interés por las pautas economía/política.

Tan importante como ello fue que, a partir de ese texto, O'Donnell recentró su atención en los procesos de transición a la democracia para cuyo estudio inició, precisamente en 1979 y conjuntamente con P. Schmitter y L. Whitehead, un programa de investigaciones que culminaría en la publicación de cuatro volúmenes sobre la materia en 1986.

No es difícil entender, por lo anterior, que cuando O'Donnell ingresa al análisis de las transiciones a la democracia ha dejado atrás su interés por descubrir las relaciones entre las fases de la industrialización y el régimen político, que había sido precisamente la forma que adoptó en las décadas precedentes el estudio de los vínculos economía/política en la región. Como veremos, ello gravitó profundamente en su posicionamiento intelectual, en las respuestas que formulara a las cuestiones que Cardoso dejó pendientes y en su forma de aproximarse y examinar el proceso de construcción de la democracia en América Latina.

DEL CUADRO INTELECTUAL PREDOMINANTE EN LA REGIÓN

Antes de pasar revista a sus respuestas a dichas cuestiones, conviene registrar brevemente tres características del cuadro intelectual predominante en la región a fines de los setenta en relación a los nexos economía/política.

En primer lugar, era evidente que los dos más relevantes enfoques teóricos –en lo que hace a las relaciones entre industrialización y régimen político–, habían perdido, aunque por diferentes razones, su muy notoria influencia en la región. Nos referimos a la teoría de la modernización y al enfoque del «modelo burocrático-autoritario». A través de la impugnación de la primera, se cuestionó la correlación entre modernización industrial y democratización política. A través de la impugnación al segundo, el vínculo entre configuración del sector de bienes de capital e insumos intermedios y Estado burocrático-autoritario.

Lo curioso de esta situación es que dos de los más conocidos críticos de la teoría de la modernización –nos referimos a Cardoso y O'Donnell– se encontraban en un acelerado abandono de los criterios que les habían permitido fundamentar su crítica a ella pues, mientras el primero confesaba sus dificultades para establecer cualquier nexo identificable entre economía y política, el segundo dejaba en el olvido el nexo sobre el cual había elaborado su enfoque del Estado burocrático-autoritario. Deberíamos agregar a ello que, conjuntamente con su olvido anterior, O'Donnell había dejado inconcluso su inicial y muy valioso intento de reformular la teoría de la modernización (1973).

En segundo lugar, las dificultades teóricas para identificar los nexos entre economía y política se enraizaban en una concepción que las presentaba como ámbitos o esferas *objetivamente separadas* corporificando entonces lo que, en rigor, era una distinción metodológica de planos analíticos. Contribuyó a reforzar ese error el carácter inevitablemente inconcluso de la crítica de O'Donnell y Cardoso a las formas en que las versiones convencionales del marxismo distribuían y relacionaban ambas esferas en la conocida imagen de estructura y superestructura. Si bien, como otros, ellos pudieron advertir los errores conceptuales inherentes a la forma en que ese tipo de marxismo las relacionaba –el «economicismo»–, no parecieron hacer lo propio con la forma separada en que las distribuía. En este sentido ambos, y con ellos la mayoría del movimiento intelectual de la región, no advirtieron la manera en que la política, la ideología, las instituciones y las prácticas sociales penetran «la economía», como Polanyi, desde 1944, había hecho notar.

Aunque no podemos ahora insistir en este asunto. Nun en 1987 realizó una importante contribución al replanteamiento de las cuestiones que Cardoso y O'Donnell abordaron en los setenta cuando redefinió las relaciones econo-

mía/política en términos de los vínculos entre régimen social de acumulación y régimen político de gobierno, unificando en el primero de estos conceptos lo que la escuela francesa de regulación distingue como régimen de acumulación y modo de regulación.

Como consecuencia de lo señalado hasta aquí, una tercera característica del cuadro intelectual predominante en la región a fines de los setenta fue el surgimiento de una forma de pensar las relaciones economía/política que, a partir de entonces, se volvió dominante en los análisis de las ciencias políticas. Por su intermedio, la «economía» apareció ante la acción política de dos maneras: o por la vía de las *consecuencias* de su funcionamiento –déficits del sector externo, desequilibrios fiscales, recesión, inflación, endeudamiento, etcétera– proponiendo, de ese modo, los problemas, restricciones u oportunidades a tomar en cuenta por los actores; o por su presentación como una «maquinaria-objeto» demandando operaciones de regulación, administración, activación, estabilización, freno, etcétera a través del manejo de los precios básicos o las políticas sectoriales. La «política» apareció, por su parte, como el ámbito en que sus actores concertan o se oponen, según sus poderes, opciones o talentos, para enfrentar las negativas consecuencias de la «economía» o para «administrar» su maquinaria, cuando ésta opera «normalmente» o sin «mayores problemas».

Este montaje de las relaciones economía/política, por basarse en la separación de ambas esferas, les imponía un vínculo externo del tipo escenario-actor u objeto-sujeto. Por ello, mientras la primera se definía como un *escenario* problemático o como un objeto *externo*, la segunda operaba sobre ella a través de las interacciones de sus actores representativos y de las decisiones que emergían de las mismas. Resulta evidente que este montaje impedía reconocer las interpenetraciones de estos ámbitos y sus respectivos actores al imputarles lógicas de estructuración, legitimación, funcionamiento y actuación extrañas entre sí. No puede sorprender por tanto que ese montaje obstruyera la posibilidad de identificar las pautas internas que las vinculaban.

A continuación veremos que las tres tendencias intelectuales antes señaladas recibieron un nuevo y fuerte impulso a través de las respuestas que O'Donnell formulara en sus análisis de las transiciones a las cuestiones dejadas pendientes por Cardoso⁹.

9 En realidad, antes de la publicación del libro que coeditara con Schmitter y Whitehead en 1986, O'Donnell comenzó a formular sus respuestas a las cuestiones que nos interesan en textos tales como «Las tensiones en el Estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia» (1979), incluido en el volumen compilado por Collier; «Las Fuerzas Armadas y el Estado autoritario del cono sur de América Latina» (1981); «Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del Estado burocrático-autoritario» (1985). Si

¿INCERTIDUMBRE DE LOS ACTORES (Y LOS ANALISTAS) O INDETERMINACIÓN DE LOS PROCESOS POLÍTICOS?

Como indicáramos anteriormente, la primera de las cuestiones planteadas era la definición de cuán elevado era el grado de indeterminación de los procesos políticos o, expresado de otro modo, cuán inteligibles eran éstos desde los patrones de interpretación y explicación de las ciencias sociales. La respuesta a esta cuestión es desarrollada por O'Donnell en el primero y último capítulo del volumen final de su obra (1994: 15-18 y 105-115, respectivamente).

DE LA CARACTERIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE TRANSICIÓN: DE LA INCERTIDUMBRE

Registremos, en primer lugar, la forma como O'Donnell caracteriza los procesos de transición. De acuerdo a ella, lo que los tipifica es su «...extraordinaria incertidumbre...sus numerosas sorpresas y difíciles dilemas» (1994: 16). O su «...alto grado de indeterminación presente en situaciones en que los sucesos inesperados (la "fortuna"), la información insuficiente, las decisiones audaces y apresuradas, la confusión en torno de los motivos e intereses, la plasticidad y aún la indefinición de las identidades políticas, así como el talento de determinados individuos (la "virtud") son con frecuencia decisivos en la determinación de los desenlaces» (1994: 18).

Detengámonos brevemente en esta caracterización de los procesos de transición pues ella adelanta los problemas conceptuales del enfoque de O'Donnell que discutiremos posteriormente. Como se observa, éste emplea en ella dos conceptos diferentes como si fueran sinónimos. Nos referimos a los de «incertidumbre» e «indeterminación». El primero de ellos es un concepto psicológico que refiere el estado cognitivo-afectivo en que se encuentran —en este caso— los actores políticos y/o los observadores cuando la modalidad que adoptan los acontecimientos, situaciones o procesos en que intervienen u observan les impide definir su significado, precisar su curso o prever su desenlace. El segundo, en cambio, refiere una condición «intrínseca» de los procesos y comportamientos que objetivamente impide identificar sus propiedades, definir sus relaciones, establecer comparaciones y, finalmente, someterlos a explicación por la ciencia.

no nos detenemos en estos avances de su investigación es porque sus respuestas toman forma definitiva en el libro antes citado, el que aparece cuando el debate sobre las transiciones se encontraba ya avanzado. Las siguientes notas de su libro se toman de su versión española publicada en 1994.

Expresado en otros términos, mientras la incertidumbre refiere una reacción subjetiva provocada en sujetos o actores por situaciones o procesos para los cuales no disponen de claves cognitivas o metodológicas que permitan descifrarlos o entenderlos, la indeterminación lo hace a la «naturaleza» azarosa de tales situaciones o procesos y, por tanto, a la incapacidad de la ciencia, sus teorías y métodos para conocerlos, explicarlos y predecirlos (al menos, en un período determinado).

Cierto es que parecería innecesario haber recordado esta diferencia conceptual, pues nuestro autor se cuida de absolutizar la incertidumbre y la indeterminación existentes en los procesos de transición al calificarlos genéricamente como «altos». Por implicación, O'Donnell está reconociendo la existencia de niveles o grados «bajos» de certidumbre y determinación. Si ello es así, su análisis debió conducirlo a la diferenciación de los planos o áreas de los procesos, situaciones y comportamientos cuya dinámica se mantenía bajo patrones relativamente regulares y reconocibles respecto de aquellos que adoptaban modalidades irregulares o inciertas. Resulta evidente que, de ese modo, se estaría en condiciones no sólo de establecer comparaciones y, eventualmente, nexos entre lo «regular» y «conocido», por una parte, y lo «irregular» e «incierto», por otra, sino de ganar precisión en la definición de los tamaños «altos» y «bajos» de la incertidumbre o indeterminación presentes en actores y procesos. Nada de ello ocurre sin embargo, pues nuestro autor se limita a reiterar la alta incertidumbre o indeterminación del proceso de transición.

No es posible desconocer el monto de incertidumbre que caracterizó los procesos de transición, el carácter errático y mudable de sus circunstancias, las ambivalencias de los comportamientos, propósitos e interacciones de sus actores o las inseguridades colectivas con respecto a sus resultados. Si bien ello fue así, lo fue también la relativa estabilidad durante su desarrollo del régimen de propiedad, el control oligopólico de los mercados, la desigualdad distributiva, el poder y la influencia castrense en el Estado, los patrones dependientes del intercambio económico con el exterior, etcétera.

Se puede objetar sin duda estas observaciones recordando que el análisis de O'Donnell estaba centrado en los procesos políticos de la transición y no en los otros planos de la realidad social. Pero, quien lo haga, no habrá advertido que es precisamente aquí donde se plantea el problema que ahora discutimos. Para decirlo en pocas palabras, éste consiste en determinar si lo que se denominan estructuras socioeconómicas, patrones internacionales de intercambio o pautas culturales o subculturales acotan, o no, el ámbito de la política; influyen, o no, en los rangos de libertad de sus actores; modulan, o no, la dirección de sus comportamientos; contribuyen, o no, a definir el sentido de sus interacciones.

Formulado en otros términos, el problema teórico aquí planteado es si la política es, o no, una esfera indeterminada –porque incierta siempre es, aunque el monto de la incertidumbre pueda ser mayor o menor según circunstancias–; si el rango de alternativas u opciones abiertas a sus actores es ilimitado o limitado; y si los comportamientos e interacciones políticas dependen exclusivamente de los valores, talentos o habilidades de sus actores o si precisan, para su mejor conocimiento, situarlos en los cuadros de significación, intereses y poder conectados con las denominadas estructuras, patrones o pautas socioeconómicas, culturales, internacionales, etcétera.

Las respuestas a estas cuestiones dependen nuevamente de la forma en que se conciba la política: sea como una esfera *separada*, en cuyas fronteras se detiene la acción de los actores y estructuras de otros órdenes de la realidad; sea como una esfera interpenetrada por aquellos y éstas. En el primer caso, la política aparece como un ámbito en el que la interacción de sus propios actores, reglas e instituciones autodetermina su movimiento, dirección y resultados; en el segundo, ella se define como el espacio organizado, es cierto, por tales reglas e instituciones, pero en el cual interactúan sus propios titulares con los actores de lo que Hirschman denominaba (1985 [1979]: 91-92) la función de acumulación –como con aquellos que encarnan la representación social y cultural de la sociedad–, para *coproducir* conjuntamente su movimiento, dirección y resultados. En fin, y para expresarlo en el lenguaje convencional, mientras para la primera definición de la política ésta se revela genéricamente como «autónoma», para la segunda dicha autonomía sólo puede ser «relativa».

Como es evidente, la opción por una u otra concepción de la política define, a su turno, el papel que en la interpretación o explicación de su movimiento, dirección y resultados se atribuirá a los parámetros de las ciencias sociales, esto es, al instrumental de teorías, hipótesis, categorías, conceptos, etcétera, en que se condensa el conocimiento científico acumulado de la sociedad. No es casual por tanto que, luego de su caracterización de los procesos de transición, O'Donnell vuelva una y otra vez a preguntarse por la capacidad de las ciencias sociales para cumplir –en ellos– su tarea.

Que en poco más de dos páginas O'Donnell (1994: 16-18) retorne en tres ocasiones a esta cuestión –lo que no le evita sin embargo expresar su deseo de no ser malentendido (1994: 18)–, muestra su aguda comprensión de la complejidad del problema que enfrenta. Su vario tratamiento del mismo evidenció empero, como veremos, su discutible comprensión de las relaciones entre «factores estructurales» y procesos políticos, como del tipo de explicación característico del enfoque histórico-estructural.

DE LAS RELACIONES ENTRE «ESTRUCTURAS SOCIOECONÓMICAS» Y «PROCESOS POLÍTICOS»: PRIMERA APROXIMACIÓN

En su primera aproximación, nuestro autor señala que «si alguna vez tuviéramos la temeridad de formular una teoría sobre tales procesos –se refiere a los de la transición (C.F.)–, tendría que ser un capítulo de una indagación mucho más amplia acerca del problema del cambio social “no del todo determinado”, de las transformaciones en gran escala que se producen cuando no existen suficientes parámetros estructurales o de comportamiento que orienten y permitan vaticinar el desenlace» (1994: 16). Luego de recordar los rasgos de incertidumbre e imprevisibilidad presentes en las transiciones, O'Donnell concluye indicando: «En otras palabras, tendría que ser una teoría de la “anormalidad”, en la cual habría tanta cabida para lo imprevisto y lo posible como para lo usual y lo probable» (1994: 16).

La primera duda que surge de la lectura de los textos precedentes es por lo que el autor está reclamando de los parámetros estructurales o de comportamiento. Si bien éstos orientan la investigación –en este caso– de los procesos políticos, no vaticinan su desenlace pues no sustituyen ni el análisis concreto de los mismos ni la tarea de identificar sus rasgos particulares. Lo que dichos parámetros aportan al investigador es un *rango* de probables alternativas o cursos de acción abiertos al proceso sujeto a estudios que permite iniciar, bajo gufa, su exploración analítica, pero que pueden, o no, incluir la alternativa o curso de acción que devenga resultante. Una explicación histórico-estructural en este sentido, al no basarse en una visión «organicista» o «mecánica» de la realidad, sólo formula sus hipótesis en términos tendenciales o probabilísticos¹⁰. Parece obvio, por otra parte, que si los parámetros estructurales o de comportamiento contuvieran y señalaran las resultantes de los procesos políticos, la investigación concreta de éstos devendría una tarea inútil, redundante o sin sentido.

Si el camino normal de la investigación conecta el conocimiento de dichos parámetros y las hipótesis de tendencias con la exploración concreta de los procesos, la teoría normalmente hace lo propio con los enunciados o conceptos generales y particulares. Observado de este modo, no parece haber fundamento válido para calificar la probable teoría de los procesos de transición como una «teoría de la anormalidad».

O'Donnell no niega, al menos declarativamente, el carácter necesario de los parámetros estructurales para la investigación y conocimiento de los

10 En realidad, esta no es una característica privativa de los enfoques histórico-estructurales sino de cualquier enfoque científico.

procesos de transición pues se limita, hasta ahora, a señalar su insuficiencia. Este punto de vista, por lo antes señalado, no colisiona con una perspectiva de análisis histórico-estructural. Su postura sin embargo se modificará notoriamente en sus siguientes aproximaciones al problema.

En efecto, casi de inmediato O'Donnell pasa a sostener que «Al estudiar un régimen político arraigado es posible basarse en categorías económicas, sociales, culturales y partidarias comparativamente estables, a fin de identificar las identidades y estrategias de quienes defienden el *statu quo* y quienes luchan por reformarlo o transformarlo. Entendemos que esta “metodología de la ciencia normal” es *inapropiada* para abordar situaciones de rápido cambio donde *esos mismos parámetros de acción política* se encuentran en transformación permanente. Y esto incluye los procesos de transición desde la dominación autoritaria» (1994: 16-17, subrayado nuestro).

Continuando su análisis, y luego de recordar las modificaciones conexas a la liberalización, las variantes y desplazamientos en la configuración del poder y «el grado de indeterminación de las interacciones, estrategias y resultados», señala que ellos —«entre otras características que luego examinaremos— ...son motivos decisivos que nos hablan de la *inadecuación* de los conceptos y enfoques de la ciencia social “normal” para entender tales situaciones. En estos procesos de transición, *es casi imposible especificar ex ante* qué clases, sectores, instituciones y otros grupos adoptarán determinados roles, optarán por tales o cuales cuestiones o apoyarán una determinada alternativa» (1994: 17, subrayado nuestro).

Finalmente, después de indicar la necesidad de emplear «conceptos particulares» para el estudio de estos procesos, da cuenta del sentido de su trabajo: «Más bien lo que hemos intentado es crear herramientas conceptuales razonablemente adecuadas para abordar las opciones y procesos *en los que toda premisa acerca de la relativa constancia y predictibilidad de los parámetros sociales, económicos e institucionales (y, por lo tanto, de su poder descriptivo y explicativo) resulta patentemente inadecuada*» (1994: 17, subrayado nuestro).

En tan sólo algunos párrafos, los patrones estructurales antes necesarios aunque insuficientes para la explicación han devenido «patentemente inadecuados». Más directamente, ya no sólo los parámetros políticos sino ahora los sociales, económicos e institucionales, han perdido su poder descriptivo y explicativo. Resulta fácil entender que, si ello ocurre, es porque O'Donnell está definiendo la transición como un período de mudanzas o transformaciones imprevistas en *todos los órdenes o áreas de la sociedad*. Esta definición, como es evidente, no sólo es impugnada por lo que de continuidad y cambio se observó en los procesos de transición, sino que comportaba una alteración de su visión inicial al absolutizar ahora su incertidumbre y/o indeterminación.

Lo más extraño en todo ello es que el mismo O'Donnell concluya sus reflexiones, como veremos enseguida, descartando sus afirmaciones precedentes... sin que por ello dé marcha atrás en su caracterización de las transiciones.

DE LAS RELACIONES ENTRE «ESTRUCTURAS SOCIOECONÓMICAS» Y «PROCESOS POLÍTICOS»: SEGUNDA APROXIMACIÓN

En efecto, en el último capítulo de su libro (1994: 105-127), que no por casualidad se titula «Una metáfora a modo de conclusión (pero no de capitulación)», nuestro autor termina reconociendo la existencia de lo que denomina «restricciones básicas» de los procesos de transición. Por su intermedio, como se observará, los patrones estructurales retornan al traspaso de su marco analítico.

La primera de esas restricciones es presentada por O'Donnell del modo siguiente: «Ante todo, las transiciones conocidas hacia la democracia política han observado *en todos los casos* una restricción básica: está prohibido cobrar el rey de uno de los jugadores, e incluso darle jaque mate. En otras palabras, *durante la transición los derechos de propiedad de la burguesía deben mantenerse inviolables...Esta es una restricción fundamental* que los partidos izquierdistas deben aceptar si pretenden que se les permita jugar en el centro del tablero; de lo contrario corren el riesgo de ser eliminados, dejados al margen o reducidos al carácter de meros espectadores» (1994: 110-11, subrayado nuestro).

Veamos ahora la segunda restricción: «La segunda restricción es un corolario de la primera aunque tiene su base autónoma: está prohibido cobrar la “reina” del régimen de transición o aún circunscribir demasiado sus movimientos. En otros términos, en la medida en que *las fuerzas armadas* son la institución protectora por excelencia de los derechos y privilegios a los que se refiere la primera restricción, *su existencia, sus bienes y su jerarquía no pueden ser eliminados, ni siquiera seriamente amenazados. De lo contrario, simplemente barrerán a sus opositores, o patearán el tablero y seguirán jugando solas*» (1994: 111, subrayado nuestro).

Las restricciones no concluyen aquí sino reaparecen más adelante, aunque ahora O'Donnell las trate como «problemas». «Uno de los problemas de la transición *en aquellos países en que la burguesía, y por ende el capitalismo, cuenta con mucho arraigo en sociedades de gran desigualdad económico-social y donde las fuerzas armadas están fuertemente ligadas a esa sesgada distribución, es que el juego deja poco espacio y movidas posibles para nuevos jugadores*» (1994: 111-112, subrayado nuestro). En ese contexto,

agrega, no sólo las organizaciones de izquierda sino los propios partidos democráticos «...tal vez dispongan sólo de unas pocas fuerzas débiles y vulnerables» (1994: 112).

Pero el juego referido por O'Donnell en ese tipo de países no sólo es restrictivo en sus inicios sino en sus momentos finales: «De cualquier modo...el juego a la larga se consolidará y quedará en manos de un pequeño número de actores, los mejor organizados y con seguidores más confiables —en esencia, los partidos políticos y asociaciones de clase reconocidos—. Las reglas de juego se vuelven entonces más predecibles y aquél tiende a centrarse en los niveles y sectores sobre los que hay acuerdo: aquellos en que las movidas básicas son la competencia electoral para llenar determinados cargos y para negociar los intereses entre los grupos de clase, sectoriales y profesionales que se organizan con el fin de gravitar en la política pública» (1994: 112).

Cuando O'Donnell modifica el escenario, el resultado no es muy distinto. Así «En las sociedades con un sector popular disperso y escasamente organizado y con partidos políticos débiles, cuando se va gestando una democracia política de manera gradual, el espacio resultante suele ser muy limitado y sirve, al menos durante un tiempo, para ratificar (si no para consolidar) las desigualdades sociales y económicas prevalecientes». Esa situación no parece modificarse sustantivamente cuando los sectores populares emergen de la liberalización o el derrumbe del régimen autoritario como un «actor unido». En efecto, si bien dichos sectores pueden facilitar transiciones más rápidas o democratizaciones más profundas, corren el riesgo, si no se autocontrolan, de irritar al rey y la reina del juego o ver pateado el tablero.

No será difícil observar que las restricciones mencionadas por O'Donnell son atribuidas a estructuras de poder económicas, sociales o políticas descritas anteriormente como sujetas a transformaciones imprevistas y cuya consideración, para el análisis de las transiciones, descartó en vista de la pérdida de su capacidad explicativa y predictiva. Tampoco será difícil advertir que dichas restricciones contribuyen ahora a configurar no sólo el escenario de las transiciones —el tamaño mayor o menor de los espacios del juego— y la dinámica de sus fases —las iniciales y finales—. Ellas definen también las reglas de movimiento de los actores, esto es, los límites de lo que les es posible hacer, de lo que precisan evitar, de lo que pueden esperar e, incluso, de lo que efectivamente ocurrirá, como resultado político final, de no ser tomadas en consideración.

Concurrentemente, sus mismas descripciones de los comportamientos e interacciones de los actores nos indican que si bien ciertos contenidos o planos de sus identidades pueden modificarse —y de hecho se modifican en el curso de las transiciones— otros se conservan y reproducen. Aunque no insistiremos en

lo que sigue, va de suyo que para registrar estas restricciones, como sus consecuencias, no se precisa una «teoría de la anormalidad» sino, más bien, apoyarse en «la metodología de la ciencia normal».

Si O'Donnell no procedió de este modo es porque cortó todo vínculo entre los procesos políticos de transición y las bases estructurales de las sociedades en que esos procesos se instalan y empiezan a desenvolverse. Es ese corte el que se expresa en sus oscilaciones entre el reconocimiento de la «alta» o plena «indeterminación» de esos procesos. Pero es igualmente notorio que en todo ello juega un papel nada desdeñable su visión del tipo de explicación propuesto por las ciencias sociales y los enfoques histórico-estructurales.

En efecto, por los pasajes anteriormente transcritos, tal parece que nuestro autor efectivamente creyera que para esas ciencias y enfoques las opciones, alternativas y conductas políticas de «clase» estuvieran preconstituidas en sus modalidades económico-sociales de existencia. Estas ciencias, como hemos señalado reiteradamente, contribuyen al análisis político definiendo tendencias *probables* del comportamiento de los actores, cuya verificación sin embargo –en el sentido de su confirmación o rechazo– corre a cargo del análisis concreto que de una cadena de secuencias de acción determinada deben realizar los investigadores. Esas tendencias pueden ser empleadas, por tanto, como guías de la investigación, pero no reemplazan al investigador y su tarea.

Como a pesar de su tardío reconocimiento del papel de las «restricciones estructurales» en la configuración de los procesos de transición, nuestro autor insiste, al final de su libro, en su enfoque original, conviene retornar a su análisis.

DE LAS RELACIONES ENTRE «ESTRUCTURAS SOCIOECONÓMICAS» Y «PROCESOS POLÍTICOS»: TERCERA APROXIMACIÓN

La afirmación de O'Donnell sobre la «patente inadecuación» de las ciencias sociales y los factores estructurales para el estudio de las transiciones se reitera, finalmente, a través de nuevos argumentos, en su tercera y última aproximación teórica al asunto en el primer capítulo de su libro. Anticipando las críticas que, supone, encontrarán sus aproximaciones previas, O'Donnell señala: «Tampoco pretendemos negar el efecto causal que tienen *a largo plazo* los factores "estructurales" (incluidos los referidos a la macroeconomía, la clase social y el sistema mundial). Repitamos esto, ya que no quisieramos que se nos entendiera mal: esta es nuestra manera de reconocer el alto grado de indeterminación presente...» (1994: 17-18, subrayado nuestro).

A continuación vuelve a recordar las características inciertas de la transición como el papel de la «fortuna» y «la virtud» en el desenlace de los mismos. El reconocimiento de los papeles del azar y los talentos –nos dice–: «No implica negar que los *factores macroestructurales siguen “allí” presentes...* En ciertas etapas de la transición, en relación con ciertas cuestiones y actores, *esas amplias estructuras se interponen en la conducta de los grupos e individuos* pero aún esas mediaciones son más vagas y su repercusión es más indefinible que en circunstancias normales. *Los cálculos políticos inmediatos, en los que aquí pondremos el acento, no pueden “deducirse” de tales estructuras ni pueden “imputarse” a ellas* salvo quizá como un acto de fe equivocado» (1994: 18, subrayado nuestro).

Aunque pueden obviarse los nuevos argumentos de O'Donnell recordando los que desarrolló en el último capítulo de su libro, conviene detenerse en ellos.

Los factores estructurales son reconocidos ahora por O'Donnell, sea por sus efectos en el largo plazo, sea por estar «allí» en el presente, sea por interponerse en la conducta de grupos e individuos. En relación con las dos últimas formas de presentar el papel de los factores estructurales deberá anotarse que éstos aparecen en ellas como si fueran condiciones externas a los actores políticos pues o se encuentran continuamente «frente» a ellos o se interponen «transitoriamente» –pero siempre desde fuera– en sus conductas y relaciones. No hay manera de entender estas fórmulas sino asumiendo, o que los actores políticos no están involucrados en relaciones socioeconómicas estructurales, o que éstas se detuvieron en las fronteras de la esfera política. Como nuestras objeciones a estas formas de pensar las relaciones «estructura-acción» fueron ya expuestas a propósito de los puntos de vista de Cardoso, no insistiremos ahora en ellas.

El problema planteado pero no respondido por O'Donnell es cómo se articulan esas dos últimas formas de presentación de los factores estructurales con la primera, esto es, con la que revela sus efectos en el «largo plazo». Como no existe otra manera de registrar estos efectos sino a través de los resultados de la acción política, la primera fórmula de O'Donnell abre una gama de cuestiones incómodas para su argumentación. Veamos la primera de ellas.

Si las estructuras socioeconómicas –como otras– concluyen expresándose en los resultados a largo plazo de la acción política y estos resultados, por definición, son imputables a los actores, debería colegirse entonces que, para surtir sus efectos, dichas estructuras han debido actuar a través de los aprestamientos de los actores, vale decir, de los poderes relativos, intereses, valores o motivaciones que informan su acción. Esta conclusión colisiona con el carácter externo que, con respecto a aquellos, nuestro autor atribuye a las condicio-

nes estructurales y es, más bien, concordante con la idea de que éstas participan en la esfera política vía alguna forma de interiorización o reconocimiento de sus significados por los actores. Esta es otra forma de constatar que, al tiempo de «portar» su autonomía, los actores «portan» –también– los significados de las estructuras socioeconómicas en que se encuentran involucrados, como el poder que deriva de su representación de los intereses que las habitan.

Ciertamente se puede intentar sortear la anterior conclusión argumentando que los efectos a largo plazo de las mencionadas estructuras son involuntarios, esto es, no buscados ni deseados por ninguno de los actores. Si bien no hay duda de que los resultados de la acción política se pueden avenir con este argumento en el corto plazo, también es cierto –salvo que la explicación sancione un hiato entre estructuras y actores–, que dichos resultados no pueden entenderse sino a partir del reconocimiento del aporte de cada actor, y las fuerzas que lo respaldan, a su configuración definitiva. Los resultados políticos, por esa razón, dan cuenta de aquello que se denomina convencionalmente «correlación de fuerzas» de los actores y, en tal sentido, no son neutros. Con ello queremos decir que no distribuyen «ganancias y pérdidas» por igual entre los actores políticos sino, más bien, que uno o un grupo de éstos gana o pierde relativamente más que los otros. Reconocer esto equivale a decir que la voluntad (y/o el poder) de los primeros configuró más que la voluntad (o poder) de los otros, los resultados políticos de mediano o largo plazo. Con lo cual retornamos a nuestra conclusión anterior.

Buscar una explicación de los efectos de los factores estructurales que no pase por los actores abriría las puertas, por otro lado, a un enfoque determinista más «perverso» aún que el «economicista». En efecto, para que dicha explicación funcione debería concebir el papel de dichos factores según las lógicas de «la astucia de la historia» o la «mano invisible» cuando de los resultados de la historia o el mercado se trata. Vale decir haciendo, por un lado, del destino, el azar o el inconsciente, los vehículos decisivos de la causalidad estructural¹¹. Y, por otro, guiando esos vehículos de modo que se encuentren en «el largo plazo». Ello parece, digamos...excesivo.

La otra cuestión, planteada por la fórmula de los «efectos a largo plazo», es si con ella se estaba implicando que las estructuras socioeconómicas no tenían efectos significativos en los actores en el corto y mediano plazo de los procesos de transición. Sería fácil desentenderse de esta cuestión recordando

11 Por cierto, un enfoque histórico (estructural en su contenido y probabilístico en la estimación de los efectos de «las estructuras») reserva un lugar al azar y el inconsciente en la explicación de la acción política. Lo que no puede sin embargo, por pretender operar en el campo de la ciencia, es hacer del azar y el inconsciente los factores únicos o decisivos en la explicación de la conducta.

que en el último capítulo de su libro el propio O'Donnell aparentemente renuncia, como vimos, a su fórmula original al reconocer los efectos permanentes y decisivos de las «restricciones estructurales» en actores y situaciones a lo largo de los procesos de transición. Si nuestro autor no retira las consecuencias teóricas de este reconocimiento es en parte porque, de hacerlo, se vería obligado a reexaminar la amplia gama de supuestos en que basó su investigación. Nos referimos, como es obvio, a sus nociones de incertidumbre e indeterminación como a su cuestionamiento del papel de los parámetros de las ciencias sociales y las estructuras socioeconómicas en los procesos de transición y el desempeño de los actores políticos.

Que O'Donnell es consciente del problema en que se encuentra puede traslucirse de la expresión aclaratoria que acompaña al título del capítulo en que, cerrando su investigación, reconoce el papel de dichas «restricciones»: «Una metáfora a modo de conclusión (*pero no de capitulación*)». (Subrayado nuestro.) Esta curiosa expresión, que extraída del lenguaje de la guerra alude a un enemigo ante el que se capitula, ilumina en cierto modo las circunstancias que lo condujeron a negar o subvaluar el papel de las estructuras socioeconómicas en la explicación del comportamiento de los actores y los procesos políticos de transición.

Lo más probable en este sentido es que, experimentándose «en guerra» con los enfoques economicistas, y rechazando la forma en que éstos definían los efectos de las estructuras socioeconómicas, O'Donnell concluyera arrojando, con el agua del economicismo, al niño de las estructuras. A diferencia de Cardoso, cuyas «predisposiciones intelectuales» le permiten, si no evitar al menos resistir esta «solución», O'Donnell hace de ésta la base de un enfoque que liberando a la esfera política (como a sus actores) de cualquier «determinación» extraña a ella, termina transformándola durante el período de la transición en una esfera independiente y autodeterminada. Como las razones teóricas que llevaron a sustituir el «economicismo» por el «politicismo» han sido ya señaladas por Nun, no tiene sentido ahora recordarlas.

En todo caso, lo que conviene advertir es el falso problema planteado por O'Donnell cuando opone «cálculos políticos inmediatos» y pautas estructurales. El problema es falso porque, como hemos señalado, cualquier enfoque estructuralista –pero no economicista– de la acción política se basa precisamente en la idea de que ésta no se deduce directamente de las estructuras socioeconómicas. Si a pesar de ello O'Donnell las opone es porque, o está –paradójicamente– definiendo las estructuras al modo «economicista», o las está definiendo de ese modo en beneficio de un enfoque que ha descartado o subvaluado de antemano su papel en la explicación de la acción política y, en general, de los problemas de la transición.

A estas alturas y luego de varios giros en círculo sobre sus propias ideas, nuestro autor parece estar operando según un curioso esquema interpretativo de las transiciones. Según éste, la explicación de su corto y mediano plazo puede prescindir del reconocimiento del papel de las estructuras socioeconómicas, las que, más tarde sin embargo, deben ser reconocidas pues reaparecen, con sus efectos, en el largo plazo. Complementariamente, el reconocimiento de la autonomía de los actores y sus interacciones —necesario para explicar el corto y mediano plazo de las transiciones—, debe descartarse o subvaluarse en el largo plazo porque éste, súbitamente, aparece como «el tiempo de las estructuras».

Este esquema se caracteriza por una disociación de la acción política y los «factores estructurales» que impide advertir la forma en que se vinculan en todas las fases o plazos de la transición. Pero se caracteriza igualmente por la disociación correspondiente de los tiempos políticos lo que, a su turno, impide advertir lo que en ellos hay de continuidad y cambio. Como hemos intentado mostrar a lo largo de nuestro análisis, la disociación de actores, estructuras y tiempos es consecuencia, en el plano teórico, del mapa de la realidad con que O'Donnell opera y de la separación que establece entre «economía» y «política» al envolverlas en fronteras cerradas y distantes.

Si hubiera operado con un mapa distinto, nuestro autor habría advertido que el reconocimiento de la interpenetración de economía y política no impide, en el plano analítico, diferenciarlas como esferas autónomas siempre y cuando, por cierto, no se olvide que esa diferenciación es un recurso instrumental y metodológico para el conocimiento de la realidad. De idéntico modo, un mapa alternativo le habría mostrado que la autonomía de los actores de la política no es incompatible con su condición de «portadores» de estructuras —socioeconómicas u otras—, siempre y cuando, por cierto, no examine éstas con los criterios del enfoque «economicista» que rechaza.

Si algo caracteriza en este sentido —y de modo particular— a los actores políticos es que, conjuntamente con su participación en distintos tipos de relaciones estructurales «no políticas» (económicas, culturales, sociales, etcétera), participan igualmente y de modo directo en relaciones estructurales propias de su esfera de acción: nos referimos a relaciones partidarias, institucionales, legales, estatales, etcétera. Pero tanto o más importante que ello es que su propio papel los obliga, de modo habitual, al enfrentamiento, administración o, eventualmente, transformación del conjunto de estructuras de la sociedad, como de la regulación de la actividad de sus agentes sociales o institucionales. No es casual por ello que su comportamiento dé cuenta constante de los «efectos de las estructuras» y, entre ellas, de las que se denomina «socioeconómicas».

Insistimos en que el reconocimiento de los involucramientos de los actores políticos en diversas relaciones estructurales no cuestiona su autonomía, como señaláramos al examinar los puntos de vista de Cardoso. En efecto, las oportunidades para la acción que forman parte del tramado estructural en que se desenvuelven, las inconsistencias o contradicciones de las diferentes pautas estructurales en las que participan, su grado de conocimiento respecto de las determinaciones que sufren, el eventual afincamiento de su conducta en determinados tipos de estructuras valorativas «universales» y, por cierto, los propios conflictos que oponen a los agentes sociales de relaciones estructurales, constituyen otras tantas fuentes de los grados de libertad de que disponen, como de su relativa autonomía en la definición de su comportamiento. Grados de libertad y autonomía relativa son por tanto características tan constantes de los actores políticos como las que reconocimos antes a las relaciones estructurales dentro y en referencia con las cuales operan.

Observadas desde esta perspectiva, las restricciones estructurales a las que se refiere O'Donnell –propiedad, clases, organizaciones, poder militar, etcétera– no surtieron sus efectos en el largo plazo sino que lo hicieron en cada uno de los distintos «tiempos» de los procesos de transición, pues en ninguno de éstos fueron cuestionadas por la práctica política y ni siquiera incorporadas al debate de los actores. Más aún, el propio O'Donnell señaló que el minucioso respeto de esas restricciones estructurales era condición necesaria para el tránsito del autoritarismo hacia alguna forma de...gobierno representativo.

DE LA TRANSICIÓN ¿A GOBIERNOS REPRESENTATIVOS O A DEMOCRACIAS POLÍTICAS?

El problema teórico aquí planteado es por qué el tránsito de dictaduras militares a gobiernos civiles representativos fue entendido y presentado por O'Donnell y la comunidad de cientistas sociales en la región como el pasaje del autoritarismo a la democracia.

Nos referimos a un problema teórico no sólo porque, como se sabe, la existencia de gobiernos representativos no absorbe todos los contenidos –reglas, instituciones, valores– de la democracia política, sino porque sólo bajo un cierto tipo de condiciones es que pueden ser calificados como democráticos. Así, por ejemplo, los gobiernos surgidos del sufragio censitario de la Europa Occidental del XIX pueden ser definidos como gobiernos representativo-liberales pero no como gobiernos democrático-representativos una vez que el sufragio universal efectivo se transforma en una base sustantiva del concepto contemporáneo de democracia. Lo propio se puede decir, por cierto,

de todos aquellos gobiernos de la región que, en el marco de Estados oligárquicos y hasta avanzada la mitad del presente siglo, tenían igual origen. Por otra parte, aún bajo los términos de una elección basada en el sufragio universal, un gobierno representativo puede no ser democrático si su ulterior comportamiento cuestiona o colisiona sistemáticamente con las reglas, instituciones y valores característicos del régimen político democrático.

Concurrentemente, y aunque ello signifique adelantar prematuramente una argumentación que expondremos al examinar la naturaleza del sistema político existente en la región, conviene tener en mente otra situación que cuestiona la fácil asociación entre gobierno representativo y democracia política. Si un gobierno representativo surgido del sufragio universal actúa y decide *efectiva y habitualmente* en función de intereses particulares y opera en el marco de agentes, reglas, instituciones y valores reconocidamente particularistas, no será entonces un gobierno democrático-representativo como no lo será tampoco el sistema político que lo abriga. Tanto ese gobierno como ese sistema político pueden ser calificados, a falta de un nombre más adecuado, como representativo-particularistas pero –insistimos– no como gobiernos democráticos o democracias políticas.

En todo caso, para comprender las causas de la asimilación de la noción de democracia a la de gobierno representativo, resulta preciso continuar con el análisis del punto de vista de O'Donnell. Observemos ahora cómo sus enunciados teóricos influyeron en sus previsiones acerca del «régimen democrático» en la región.

CAPÍTULO IV

G. O'DONNELL: DE LAS EXPECTATIVAS
«MODERADAMENTE OPTIMISTAS» ACERCA DE LA
IMPLANTACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA
DEMOCRACIA EN LA REGIÓN

LAS PREVISIONES FORMULADAS POR O'DONNELL sobre la suerte de la democracia en la región se expresaron en el primer capítulo del segundo volumen de su obra bajo el título de «Introducción a los casos latinoamericanos» (1994: 15-36). Dicho capítulo fue redactado luego de escribir sus «Conclusiones tentativas» de los procesos de transición –materia del cuarto volumen–, con el propósito de «...examinar ciertas características de los países latinoamericanos *desde la perspectiva de sus probabilidades de democratización*» (1994: 15, subrayado nuestro) y en el contexto de un análisis comparativo de las experiencias transicionales de América Latina y el sur de Europa.

Antes de exponer su punto de vista, conviene detenerse en el propósito que lo guía. Parece extraño en este sentido que nuestro autor se proponga estimar las probabilidades de la democracia –ese «algo» que no existe durante las transiciones y que no se sabe si emergerá como resultante de las mismas– si los procesos que lo anteceden experimentan tan alto grado de indeterminación e incertidumbre. En todo caso, si se ha seguido el análisis que de éstos ha realizado O'Donnell, se puede colegir que si los factores «estructurales» y los parámetros de las ciencias sociales no sirven para explicarlos y predecirlos, tampoco serán útiles para cumplir estas mismas funciones cuando la democracia comience a instalarse –en caso de que ello ocurra– pues este proceso, al menos en sus inicios, será tan incierto o indeterminado como el que lo precedió.

Los criterios en que se apoya O'Donnell para estimar las probabilidades de la democracia en la región se encuentran sugeridos, en cierta medida, en su enfoque de las transiciones. Como vimos, la suerte de estos procesos se afincaba en la dinámica de la «fortuna» y la «virtud» o del azar y los talentos de los actores estratégicos. Son éstos, en definitiva, quienes pueden usar sus

«virtudes» en el aprovechamiento de la «fortuna», para los efectos de encontrar la puerta de salida del autoritarismo y eventualmente abrir el camino a la democracia. Si ello era así para O'Donnell, lo más probable entonces es que auscultara en los valores y talentos de los actores estratégicos o hiciera de éstos las fuentes menos inseguras para la estimación de las probabilidades de la democracia en los años siguientes. Es precisamente en este contexto que resulta importante conocer la forma en que O'Donnell argumenta su estimación de estas probabilidades en el texto que pasamos a examinar.

Su opción interpretativa queda claramente expuesta al inicio mismo de «Introducción a...». En efecto, luego de afirmar que las diferencias y contrastes entre los países del sur europeo y de América Latina sustentan una evaluación más optimista con respecto a las perspectivas de instalación y consolidación democrática en los primeros, señala que «En la última parte de este capítulo, no obstante, aduzco que en la mayor parte de la Latinoamérica contemporánea *se han producido algunos importantes cambios subjetivos que, aun en medio de una árida configuración de factores "objetivos", ofrecen una nueva base para la esperanza acerca de la democratización*» (1994: 16, subrayado nuestro). Que esa esperanza estaba referida al desarrollo o consolidación futura del régimen democrático, y no simplemente a su advenimiento, se deduce del hecho de que el texto de O'Donnell es publicado originalmente en 1986 cuando la mayoría de los países de la región habían pasado la página de los regímenes autoritarios y elegido gobiernos civiles en comicios más o menos «libres».

Resulta evidente que la opción de O'Donnell por los «cambios subjetivos» como fundamento estimativo de las probabilidades democráticas en la región estaba prefigurada en las posturas teóricas que orientaron sus análisis del comportamiento de los actores en las transiciones. Pero lo que conviene anotar aquí no es tanto el descarte o, más bien, el menor peso explicativo y/o predictivo atribuido a los factores «objetivos», sino el escaso o nulo interés por establecer algún tipo de vínculo entre estos factores y los que elige para formular sus previsiones. Al proceder de ese modo, O'Donnell vuelve a independizar la conciencia o la cultura política de los actores del tramado que las relaciona con los denominados factores «objetivos» y a liberarlas, por tanto, de las constricciones y oportunidades estructurales con referencia a las cuales se constituyen y operan. Será claro para el lector que nuestra crítica no niega la importancia de los cambios subjetivos y/o culturales en la ponderación de las probabilidades de la democracia, sino su conversión en una suerte de «fundamento incondicionado» de ésta.

Lo que sorprende en el análisis de O'Donnell es la notoria diferencia de los criterios que emplea para estimar las probabilidades de la democracia en el

sur de Europa y América Latina y la escasa conciencia que tiene de ello. En efecto, y como mostraremos de inmediato usando sus propios argumentos, su estimación de las mayores probabilidades democráticas del sur europeo no sólo se basa en los factores «subjetivos» o culturales, sino también en los «estructurales».

Al contrastar las diferencias entre los países de Europa meridional y los latinoamericanos, señala que los primeros operan en un contexto internacional —económico y político— más favorable, presentan montos menores de desigualdad económico-social y no experimentan crisis económicas ni problemas de endeudamiento tan notables como los de la región. Estos factores son rotulados en el lenguaje convencional como «objetivos».

A ellos, sin embargo, agrega otros —políticos y culturales— que debieron cumplir algún papel en su estimación. Entre éstos debe anotarse, en primer lugar, el significado menos «ambiguo» de la idea misma de democracia en esos países con respecto a América Latina. En esta última, O'Donnell recuerda que las posturas de los partidos de izquierda y populistas frente a la democracia, los usos y abandonos oportunistas de los mecanismos y discursos democráticos por parte de las clases dominantes y el carácter restrictivo o fraudulento de este régimen en el pasado (1994: 26), no han favorecido el desarrollo de una cultura basada en valores democráticos.

Luego de ello agrega como un segundo factor que, en comparación con los países del sur europeo, es infrecuente el recurso en América Latina a pactos económicos y políticos, formales y explícitos, como dispositivos transicionales (1994: 27). Finalmente nos recuerda nuevamente que, a diferencia de la Europa del sur, el papel de las fuerzas armadas en América Latina es central y que ello afecta la afirmación y eficacia de los nuevos gobiernos democráticos al obligarlos al complicado manejo de las repercusiones de la represión aplicada por los gobiernos autoritarios, como de los beneficios y privilegios conquistados por los militares.

Según se observa, las bases que fundan las mejores posibilidades atribuidas por O'Donnell a la democracia en el sur europeo incluyen factores «objetivos» y subjetivos, «económicos» y culturales, aunque no se detenga en establecer las relaciones existentes entre unos y otros. Todo ocurre entonces en su exposición como si estos factores operaran de modo separado o se mantuvieran incomunicados, por lo que su examen de los mismos —en lo que hace a las probabilidades de la democracia en América Latina— comienza a depender de los respectivos «pesos» que les asigna...en función de sus propias opciones subjetivas o valorativas.

Así por ejemplo, cuando O'Donnell toma en cuenta los factores «objetivos» o estructurales para los efectos de establecer sus previsiones sobre la

democracia en la región, señala, de modo reiterado, que ellos lo llevarían «...a augurar pobres probabilidades a (su) consolidación en el mediano y largo plazo» (1994: 27) o a reconocer «...que en la mayoría de los países de América Latina los dados están probablemente cargados en favor de la reiteración de democracias vacilantes, de vida relativamente breve, y de gobiernos autoritarios cada vez más feroces...» (1994: 32). Concurrentemente, al referirse a uno de los factores político-culturales –la capacidad de los actores para establecer pactos y conciliaciones–, cuyo papel en la construcción democrática pone de relieve, sus observaciones acerca del comportamiento político en la región tanto en las décadas precedentes como en la transición le informan de su práctica inexistencia. Esa constatación no parece afectar seriamente sus previsiones pues «Una vez instaurada la democracia política, la percepción de graves amenazas a la supervivencia del régimen *puede* motivar poderosamente a los líderes partidarios y sus seguidores para que se llegue a tales acuerdos...» (1994: 30, subrayado nuestro).

Cierto es que lo que no ocurrió ayer, ni ocurre hoy, puede ocurrir mañana. Pero tan cierto como ello es que las «futuras amenazas» a la supervivencia del régimen democrático podían, *o no*, motivar a los actores a establecer acuerdos o pactos. Sabido es, en este sentido, que habitualmente los comportamientos no son ni efectos reflejos ni reacciones azarosas a los estímulos o circunstancias del contexto, sino respuestas frecuentemente guiadas por los contenidos de las necesidades, intereses, valores, actitudes, motivos y percepciones de los grupos sociales y actores políticos. Depende por tanto del contenido de estos factores «subjetivos», el procesamiento significativo que se realice de situaciones tales como «las amenazas futuras al régimen». Precisamente por ello, la ausencia o escaso desarrollo de los valores e intereses democráticos en los actores políticos impidió que éstos respondieran estableciendo acuerdos o pactos a las amenazas a la supervivencia del régimen antes que las dictaduras militares liquidaran la primera ola democrática entre fines de los cincuenta y comienzos de los sesenta. Para que O'Donnell pudiera entonces prever una respuesta diferente en los ochenta a la misma situación, tenía que haber advertido la ocurrencia de un cambio extraordinariamente importante en los patrones culturales, ideológicos y psicológicos de los actores políticos y los grupos intelectuales de las sociedades latinoamericanas. Es en este contexto en el que nuestro autor precisa el fundamento de su moderado optimismo predictivo.

DEL «FACTOR SUTIL» Y «EL DESEO MEDITADO»

Sus expectativas –según nos lo señala– «...echan sus raíces en un factor sutil pero potencialmente poderoso», el que es presentado del modo siguiente:

«como consecuencia del penoso aprendizaje inducido por los fracasos de esos regímenes [se refiere a los autoritarios] y por su represión y violencia sin precedentes, la mayoría de las fuerzas políticas y culturales de algún peso atribuyen ahora un alto valor intrínseco al logro y consolidación de la democracia política» (1994: 32).

Para fundamentar el papel decisivo que atribuye a este factor, O'Donnell apela a la experiencia histórica a través de la cual se constituyera la democracia en los países capitalistas avanzados. Según la versión que ofrece de la misma, antes del advenimiento de la democracia, en estos países existía «sólo una pequeña probabilidad *a priori* de (su) emergencia y consolidación pues lo que caracterizaba a los actores era su "gran incertidumbre" frente a situaciones y contextos que evolucionaban de formas inesperadas, por lo que los resultados de sus comportamientos e interacciones eran frecuentemente sorpresivos o indeseados.» (Ver 1994: 32). No es difícil identificar la analogía que O'Donnell establece aquí entre los procesos históricos europeo-occidentales y norteamericanos que conducen a la democracia y aquellos que, según él, caracterizaron la transición política en América Latina.

Operando sobre la base de esta analogía, O'Donnell recurre al modelo propuesto por R. Dahl (1971) para dar cuenta de las condiciones históricas que posibilitaron la implantación y consolidación democrática en los países centrales. La primera de estas condiciones es descrita como sigue: «Luego de luchas prolongadas y a menudo violentas, las principales fuerzas políticas, sociales y religiosas llegaron a la conclusión de que los costos de tratar de eliminarse recíprocamente eran mayores que los costos de tolerar sus mutuas diferencias. El acuerdo mínimo condujo a diversas invenciones institucionales que subsecuentemente se convirtieron en los principales canales para la mediación y atenuación de conflictos que anteriormente habían parecido irresolubles» (1994: 32-33).

Como no todos los países en que esa primera condición se encontraba presente devinieron democráticos, O'Donnell da cuenta, al abrigo de Dahl, de una segunda condición —a la que califica como «necesaria»— y que, conjuntamente con la anterior, hizo posible el establecimiento de democracias duraderas en dichos países. Esta condición que, según anota, es difícil de precisar empíricamente pero no de reconocer, fue la profunda transformación del clima ideológico «... por la emergencia vigorosa de modos de pensar que postulaban alguna institucionalización pluralista de la vida política. Estos discursos contrastaban con los modos de ver tradicionales y autoritarios antes prevalecientes que propugnaban la unidad u homogeneidad como base exclusiva para el orden político» (1994: 33). Esos emergentes modos de pensar, agrega: «Aunque tenían muchas raíces en el pasado clásico y medioeval... fueron una de las

novedades radicales introducidas por la ilustración en la Europa Occidental. También influyeron en la fundación de la democracia en Estados Unidos, incluso aunque tuvieran que atravesar numerosos avatares en ambos continentes antes de encontrar una corporización reconocible y estable en instituciones y prácticas políticas. *Hoy en día un clima ideológico análogo es una novedad no menos radical en América Latina*» (1994: 34, subrayado nuestro).

A estas alturas resulta evidente que si el uso de la analogía le sirvió a O'Donnell para hacer comparables los períodos precedentes a la instalación de la democracia en Europa Occidental y América Latina –en la medida en que a ambos caracterizaba una «gran incertidumbre»–, ella le sirve ahora para tender un puente conceptual entre los procesos de formación de la democracia en una y otra latitud histórica, aunque para ello tenga que sorprender al lector atribuyendo a los recientes cambios ideológicos que percibe en los actores políticos y grupos culturales de la región una densidad y un rango de efectos comparables a los que la ilustración produjo, a través de experiencias seculares, en Europa y los EE.UU. Como considero evidente la «desproporción analógica» –por decirlo de alguna manera– en que incurre O'Donnell, no insistiré ahora en ella.

Más importante resulta observar, siguiendo su reflexión, la manera cómo reitera su ya anotada disociación de los procesos político-culturales y socioeconómicos. Todo ocurre en esa reflexión como si los modos de pensar y valorar la tolerancia y el pluralismo o como si el surgimiento y desarrollo de la ilustración o la secularización en Europa Occidental o los Estados Unidos pudieran ser abstraídos de las formas que adoptaron el desarrollo histórico del capitalismo y el específico complejo estatal, institucional cultural, ideológico o internacional que lo acompañó. Lo propio puede señalarse en relación con los –ciertos o no, para el caso no importa– cambios político-culturales que observa en América Latina pues, como él mismo señala, estos ocurren en «...una árida configuración de factores objetivos». Sólo reconociendo la disociación de factores en que O'Donnell incurre en ambas realidades históricas, es que puede entenderse su recurso a la analogía entre sus procesos político-culturales y su complementaria prescindencia de cualquier comparación entre los distintos tipos de sociedad, capitalismo, Estados, contextos internacionales, etcétera, con que aquellos se vinculan.

Resulta igualmente discutible su apelación al análisis que Dahl (1989 [1971]) realiza de las condiciones históricas que contribuyeron a la formación de la democracia en Europa Occidental y los Estados Unidos. En efecto, si bien Dahl señala las condiciones que O'Donnell recuerda en favor de su analogía, agrega otras que, conjuntamente con aquellas, abren el camino a la poliarquía: economía agraria de campesinos libres; economía comercial-in-

dustrial con dirección descentralizada; sanciones económicas y tipos de violencia dispersas o neutralizadas; niveles objetivamente «bajos» de desigualdad y desigualdades dispersas; intervenciones extranjeras débiles o temporales; atmósferas competitivas precediendo a las «unitaristas»; «bajas» o «decrecientes» percepciones subjetivas de carencia; bajo nivel de pluralismo subcultural y garantías mutuas entre los grupos subculturales; creencias de los activistas políticos en la legitimidad de las instituciones y en su capacidad para producir decisiones eficaces frente a los principales problemas; confianza mutua, valoración del compromiso y del carácter cooperativo-competitivo de las relaciones políticas; etcétera (ver Dahl 1989 [1971]: 181-185).

Varias de estas condiciones, convencionalmente rotuladas como «económico-sociales», antecedieron y acompañaron las que O'Donnell recuerda en la experiencia histórico europea-occidental. La imbricación de los factores recordados y olvidados por O'Donnell en el específico itinerario histórico europeo-occidental fue de tal naturaleza que vuelve legítimo preguntarse si, los que recuerda, podrían haber surgido y desarrollado de la forma en que lo hicieron y con las consecuencias políticas que produjeron *en ausencia de los factores que olvida*. De haberse planteado este problema, O'Donnell podría haber recuperado una perspectiva histórico-comparativa sin la cual parece difícil aventurarse en pronósticos acerca de la evolución de la democracia en la región.

Las páginas finales del texto que comentamos vuelven a mostrar en el pensamiento de O'Donnell, y en relación a sus expectativas sobre la evolución de la democracia, las mismas oscilaciones que advertiéramos en el caso de F.H. Cardoso.

En efecto, para argumentar su moderado optimismo sobre la consolidación del régimen, destaca la novedad radical de los discursos orientados hacia la democracia; el profundo rechazo del autoritarismo, las fuerzas armadas y las ideologías reaccionarias; el descrédito de los discursos y grupos que propugnan formas violentas de instauración del socialismo, etcétera. Todo ello lo entiende como «...el terreno en el que esa imprescindible combinación de *virtud* de los líderes y *fortuna* en la articulación de las circunstancias puede dar lugar a la diferencia crucial» (1994: 35, subrayados nuestros). Pero, por otro lado, cuando pasa revista a los factores socioeconómicos «estructurales» o a aquellos «político-culturales» que considera negativos o disfuncionales, confiesa que «...objetiva, probabilística y trivialmente estos factores conducen, en el mejor de los casos, a la emergencia de democracias frágiles, destinadas a ser pronto sacudidas, por el péndulo, al autoritarismo» (1994: 35). Más adelante afirma que «No hay ningún modo verdaderamente persuasivo de argumentar en contra de esta manera de ver» (1994: 35).

Como consecuencia de esas oscilaciones, y aunque reconozca el carácter nuevo que revisten en la región las formas de pensar e interpretar la perspectiva democrática, O'Donnell vacila: «...las comprensiones e ideas quizás pesen menos en el equilibrio de fuerzas que los factores "objetivos" a los que he pasado revista en este capítulo» (1994: 35).

Prisionero de sus vacilaciones, nuestro autor acude nuevamente al descarte de los parámetros de las ciencias sociales y de su «lógica probabilística» como fundamento de sus previsiones sobre la democracia. Del mismo modo que los declaró ineptos para el análisis de la transición desde regímenes autoritarios nos dice ahora: «Tendría que ser obvio que las razones que he dado en favor de un optimismo moderado acerca de las perspectivas, tanto del establecimiento como de la consolidación de la democracia en América Latina *no reposan (y probablemente no podrían hacerlo) en la lógica probabilística normalmente utilizada en las ciencias sociales*» (1994: 36, subrayado nuestro).

Nos confiesa entonces que es «...el "posibilismo", con su consideración de las potencialidades de la acción humana orientada por finalidades el fundamento de su previsión». Este «...se apoya en las condiciones del surgimiento de las que hoy son muchas de las más sólidamente establecidas democracias del mundo (o, por lo menos, no se ve rechazada por dichas condiciones)» (1994: 36). A estas alturas no tiene ya mucho sentido recordar la manera en que O'Donnell desarraiga los valores y orientaciones político-culturales de los actores del tramado socioeconómico que envolvió sus acciones en la experiencia histórica occidental o sugerir que el mejor «posibilismo» es aquel que se encarna en una comprensión histórico-estructural de las sociedades.

Finalmente, nuestro autor nos revela haber encarado su tarea «...con el ánimo desenvuelto propio del "deseo meditado"» (1994: 36). Como se habrá apreciado, nuestro análisis sugiere más bien que el deseo gobernó su meditación o que ésta fue insuficiente para imponerle un límite.

DE LOS «DADOS CARGADOS» EN EL ESTUDIO DE LAS TRANSICIONES

Si la dificultad teórica de Cardoso para identificar en 1979 las relaciones economía/política lo condujeron al año siguiente a colocar al «desarrollo en el banquillo» (1980) y, luego, al abandono progresivo del dependentismo, una dificultad semejante, pero vinculada con una duda creciente acerca del valor de los parámetros «normales» de las ciencias sociales para explicar las transiciones y prever la evolución de la democracia, llevaron a O'Donnell a confiar la suerte de ésta a los cambios político-culturales y a la interacción de los

actores estratégicos. Como se sabe, no pasó mucho tiempo para la conversión de su moderado optimismo en una severa crítica de las resultantes «democracias delegativas» de la región.

Ciertamente, el contenido de los cuatro volúmenes que O'Donnell, Schmitter y Whitehead dedicaron al análisis de las transiciones excede con largueza los asuntos que venimos discutiendo y resulta obvio que su aporte al conocimiento de dichos procesos ha sido, en diversos sentidos, decisivo. Creemos necesario, sin embargo, insistir en lo que fue su contribución al surgimiento y desarrollo del enfoque sobre el régimen democrático que devino hegemónico en la región pues, como señaláramos, es este el propósito que orienta nuestras reflexiones.

Dicha contribución fue, como veremos enseguida, una consecuencia de los supuestos teóricos que orientaron su investigación de las transiciones y, muy especialmente, del modo en que fue definida la «opción normativa» por la democracia. Esta es otra forma de sugerir que los resultados de aquella estaban prefigurados por los criterios que orientaron sus análisis.

Como nos dicen los responsables de la investigación, si bien respetaron la diversidad de puntos de vista de los científicos sociales encargados del estudio de los casos nacionales, definieron su función coordinadora procurando «...poner el acento en tres temas generales compartidos, que a nuestro juicio bastan para asegurar un grado de convergencia tan razonable como el que permite la considerable variedad de material empírico y la escasez de pautas teóricas previas» (1994, IV volumen: 15).

Estos tres «temas» –en realidad, los criterios teóricos de la investigación– fueron: 1) la consideración de la instauración y eventual consolidación de la democracia política como un objetivo deseable en sí mismo; 2) la postulación de la alta incertidumbre o indeterminación de las transiciones; y, 3) la asunción de la inadecuación descriptiva y explicativa que, con respecto a esos procesos, presentaban los parámetros normales de la ciencia social. Concurrentemente, en relación con esos «temas» y para asegurar una cierta homogeneidad en el tratamiento de los casos nacionales, los coordinadores del proyecto se pusieron de acuerdo con los analistas de estos casos en la definición de conceptos tales como «transición», «liberalización», «democratización» y «socialización» para categorizar las «etapas» de la construcción de la democracia.

Por lo señalado en la sección anterior, los «temas» no se formularon como hipótesis de trabajo a ser contrastadas con la realidad, vale decir, confirmadas, rechazadas o modificadas por ésta. Ellos, más bien, se definieron como criterios teóricos para interpretar la realidad, esto es, para identificar o construir su sentido. Al procederse de este modo, no sólo no se diferenció en el aprestamiento para la investigación las secuencias de elaboración de bases

teóricas, formulación de hipótesis, criterios de verificación de las mismas, etcétera, sino que se sobreimpuso una red de significados teórico-conceptuales a los procesos materia de análisis que obstruía las posibilidades de contrastar los supuestos de los investigadores.

Va de suyo, en este sentido, que si se definían las transiciones como procesos de tan alta incertidumbre e indeterminación que devaluaban o restringían el campo de acción de las «regularidades» —«tema» segundo—, sería difícil que éstas se filtraran en la percepción o actividad de los investigadores, se hicieran visibles en el proceso de investigación o aparecieran en los resultados de ésta. Bajo tales condiciones, el objeto del análisis concluiría necesariamente confirmando los supuestos de los investigadores.

Lo propio ocurría en relación con el tercer «tema». Si se descartaba para el análisis de las transiciones el reservorio de teorías, hipótesis o conocimientos de las ciencias sociales relativos a la existencia de determinados patrones vinculantes entre el régimen político y sus actores, por un lado, y las estructuras productivas, sociales, internacionales, etcétera, por otro, no habría forma alguna por la cual la investigación pudiera revelarlos en sus resultados. Más aún, si tales patrones vinculantes se declaraban inútiles para describir y explicar el comportamiento de los actores y la gradual configuración de reglas e instituciones en el curso de las transiciones, éstas serían necesaria e inevitablemente entendidas como función exclusiva de las interacciones de los actores estratégicos que es, precisamente, lo que los responsables de la investigación terminaron «encontrando» o «descubriendo» al final de su tarea¹².

¿OPCIÓN «POLÍTICA» U OPCIÓN «NORMATIVA»?

No hay duda de que es en la definición del primer y más importante de los «temas» —nos referimos al contenido de la opción normativa por la democracia— donde más notoriamente se revelan los «datos cargados» de la investigación. El consenso normativo de los investigadores fue descrito del modo siguiente: «...la instauración y eventual consolidación de una democracia política constituye, *per se*, un objetivo deseable». De inmediato se nos señala que «algunos autores han sido más sensibles que otros a las concesiones que esto puede implicar en términos de la pérdida o postergación de las oportunidades para una mayor justicia social e igualdad económica; *pero todos han concordado en que la fijación de ciertas normas sobre una competencia*

12 Resulta necesario reconocer que, afortunadamente, varios autores responsables de los estudios de casos nacionales elaboraron sus análisis bajo criterios teóricos y metodológicos independientes.

política regular y formalizada merece la atención prioritaria de los estudiosos y profesionales (1994, IV volumen: 15-16, subrayado nuestro). En un texto escrito posteriormente, pero incluido en el segundo volumen de la obra en referencia, se reafirma esta opción normativa del modo siguiente: «Hemos reconocido que la democracia política es deseable *per se*, incluso después de haber reconocido las concesiones significativas que su establecimiento y eventual consolidación pueden involucrar en los términos de oportunidades más efectivas y rápidas para reducir las desigualdades sociales y económicas» (1994, II volumen: 25).

El primer problema planteado por esta «opción normativa» fue tempranamente advertido por Nun (Nun y Portantiero 1987, Nun 1989) y se refiere al contenido de aquello que los autores definen como democracia política. Resulta evidente, en este sentido, que si las *oportunidades* para el logro de la «justicia social» y la «igualdad económica» no forman parte constitutiva de los criterios normativos empleados para definir la existencia de una democracia política o, siendo considerados importantes, no lo son en la medida necesaria para incluirlos en dicha definición, ésta hará referencia entonces, de modo exclusivo o principal, a las condiciones institucionales que permiten el funcionamiento de un gobierno representativo (sufragio libre, competencia electoral, actores partidarios, etcétera).

Repárese aquí en que esta curiosa forma de disociar institucionalidad política democrática y oportunidades para la igualdad o la justicia social concluyó siendo en los ochenta una típica seña de identidad del modo convencional de pensar la democracia en la región. Precisamente por ello, y sin regresar aún a la discusión relativa a su inclusión en una definición normativa de la democracia, conviene mostrar rápidamente cómo esa disociación era contradictoria no sólo con las teorías liberales de la democracia política sino con el propio funcionamiento de ésta en los países occidentales, esto es, con dos de los referentes centrales de los analistas de la transición.

En relación a lo primero, resulta conocido que las teorías liberales de la democracia, al definirla como un régimen de ciudadanos jurídica y políticamente iguales y de valores, reglas e instituciones universalizantes, la presentan abierta al empleo que los ciudadanos y sus organizaciones hagan de ella para el logro de sus diferentes intereses y propósitos, uno de los cuales es, sin duda, el logro de la equidad y/o la justicia social. En tal sentido, a la democracia política no sólo le es inherente la oferta de oportunidades sino también la legitimación de las acciones orientadas a aquellas metas que nuestros autores devalúan o postergan. Va de suyo, por otra parte, que si las instituciones de la democracia política no ofertan ni legitiman estas oportunidades pierden sus propias oportunidades de diferenciarse cualitativamente de las instituciones

de los regímenes autoritarios al aparecer cerradas al universo de las demandas ciudadanas y, por esta vía, renunciando a su orientación universalizante.

En cuanto al comportamiento de las democracias políticas occidentales, resulta igualmente evidente que ellas no sólo ofertan dichas oportunidades sino que regulan el balance de beneficios y pérdidas de los que participan en ella al imponer límites a las pérdidas que arroja su funcionamiento en las organizaciones o ciudadanos de menor poder relativo (Przworski 1986). Para que ello ocurra, por cierto, es preciso que la democracia política surja y se desarrolle en sociedades moduladas por determinados niveles de integración político-cultural y determinados tamaños de desigualdad en la distribución de poderes y recursos económicos y sociales.

En tanto no podemos suponer que O'Donnell y colaboradores desconocieran las teorías liberales ni las prácticas de las democracias políticas occidentales, las razones de la disociación que establecen entre instituciones políticas y oportunidades para la equidad o la justicia social deberán buscarse en otro lado. No nos adelantemos sin embargo...

La opción normativa de nuestros autores se inclinó por el gobierno representativo más que por la democracia política. Que aquél forma parte indisociable de ésta es algo que, por obvio, no merece discutirse, lo que no puede decirse sin embargo de la prescindencia de la «justicia social» o la «igualdad económica» en una opción por la democracia que se autodefina como normativa.

Como la observación anterior puede revelarse injusta en vista de los más o menos frecuentes pasajes de la obra en que los autores se pronuncian en favor de integrar los componentes «sociales», «económicos» y «políticos» en la definición de democracia, conviene insistir en ella. Se puede, en este sentido, intentar explicar la contradicción entre el contenido de estos pasajes y la anterior opción atribuyéndola a la confusión de los autores entre enunciados normativos y enunciados «fácticos». Esta confusión es la que hace posible que enunciados relativos a la inexistencia de condiciones políticas para el tránsito *simultáneo* a gobiernos representativos y procesos de igualación económica y social –que son enunciados «situacionales» frecuentemente expresados por los autores–, se infiltren en el contenido de su opción normativa. Por esta razón, su definición de democracia, disociando ambos componentes, privilegia aquél cuya probabilidad de realización, de acuerdo al examen de la situación política de los países, es mayor –la instauración de gobiernos representativos– y desaloja o posterga, por la misma razón anterior, al que tiene escasas o ninguna posibilidad inmediata de ocurrencia –la igualdad económica y social–. Bajo estas condiciones, entonces, la opción «normativa» por la democracia concluye enmascarando el «realismo políti-

co» de los autores y legitimándolo con los «prestigios» prestados por elecciones «éticas o morales».

Que esta no es una interpretación arbitraria sino plausible de la postura de O'Donnell, lo revela su argumentación acerca de las relaciones entre su preferencia normativa por la democracia y lo que denomina «generalizaciones empíricas». Esta última hace referencia a la experiencia latinoamericana de las décadas de los cincuenta a los setenta, la que, según nos dice, «...demostró que no hay (ni es probable que haya en el futuro previsible) una «vía revolucionaria» abierta a los países que han alcanzado un grado mínimo de estatismo y complejidad social y, concomitantemente, de expansión de las relaciones sociales capitalistas» (1994, II volumen: 25). Su lectura de esa misma experiencia latinoamericana lo lleva a constatar que, en la vasta mayoría de los países, «...los intentos de transformación revolucionaria fracasaron en su totalidad; también han sido un factor poderoso que condujo a la emergencia de regímenes autoritarios. La mayoría de estos regímenes han sido brutalmente represivos y extremadamente regresivos en lo que concierne a las desigualdades económicas y sociales» (1994, II volumen: 25).

Esta constatación, a su turno, informa su previsión del futuro pues «...parece claro que cualquier intento de ese tipo en el futuro previsible inducirá análogas reversiones autoritarias con una probabilidad mucho mayor que la de que logre cualquier meta igualitaria proclamada por los movimientos revolucionarios» (1994, II volumen: 25).

Las anteriores constataciones y previsiones conducen finalmente a O'Donnell a estatuir que «...simplemente, faltan las condiciones que conducen al éxito los esfuerzos por consumir una ruptura violenta y amplia, en países en los que las fuerzas armadas están razonablemente profesionalizadas y poseen una abrumadora superioridad en el control de la violencia en su territorio, países en los que la burguesía local tiene fuertes raíces en la estructura productiva interna y lazos estrechos (aunque subordinados) con el capital internacional y en los que es probable que cualquier intento revolucionario sea activamente “desalentado” por Estados Unidos y la mayoría de los países europeos y latinoamericanos, con pocas esperanzas de recibir las nunca puras bendiciones del apoyo activo de la Unión Soviética y sus satélites» (1994, II volumen: 25-26).

Como parece evidente, si la evaluación de la experiencia latinoamericana le revelaba a O'Donnell la inviabilidad de las «vías revolucionarias» y las transformaciones económico-sociales, le hacía temer que la insistencia en éstas acarrearía nuevas reversiones autoritarias tanto o más traumáticas que las conocidas y si, consecuentemente, advertía los problemas que sacudían a los regímenes autoritarios, no puede extrañarnos que tales «generalizaciones

empíricas» lo orientaran a optar, en nombre del realismo político, por la instauración de gobiernos representativos. Así observadas, dichas generalizaciones no «refuerzan» —como sostiene O'Donnell— una previa opción normativa por la democracia política sino que, más bien, lo impulsaron a identificar el contenido de ésta con sólo uno de sus componentes: el más probable.

Expresado en otros términos, una definición basada en el examen del proceso latinoamericano y en las probabilidades atribuidas a sus distintos cursos de desarrollo, más que estrictamente normativa o ética, es política y situacional.

En relación con la opción por gobiernos representativos —que, como hemos señalado, define el sentido fuerte atribuido por los autores a la democracia política— conviene recordar que, concurrentemente con el inicio y desarrollo de sus investigaciones y antes de su publicación, se asistía ya en numerosos países de la región al reemplazo de gobiernos autoritarios por gobiernos civiles representativos. La opción de los autores se inscribió entonces en el flujo de opciones tomadas ya por la realidad política de la región. Ésta apareció por tanto —usando el lenguaje de los autores— como la más inmediata y reforzante generalización empírica de su definición «normativa».

No escapará al lector que no discutimos aquí el contenido de las «generalizaciones empíricas» referidas por O'Donnell sino su relación con el contenido de la opción que eligió para orientar la investigación de las transiciones. Tampoco discutimos el inevitable componente normativo que envolvió su opción por la instauración de gobiernos representativos cuando se la contrasta con la realidad de la existencia de gobiernos autoritarios en la época. Lo que cuestionamos es la sustitución, o la reducción más bien, del dilema autoritarismo-democracia por aquel de gobiernos autoritarios-gobiernos representativos, aunque la instauración de estos últimos fuera examinada —a la luz de consideraciones y criterios políticos situacionales— como la apertura de la *posibilidad teórico-práctica* del advenimiento de la democracia política.

En todo caso, nuestra argumentación se ha orientado a mostrar que, del mismo modo que resulta discutible envolver en ropaje ético la reconversión política de la necesidad en virtud, lo es igualmente prescindir de las oportunidades para la «justicia social» o la «igualdad económica y social» en cualquier opción normativa por la democracia.

Ahora bien, si no existía ninguna incompatibilidad teórica entre gobierno representativo e igualdad social *para una definición normativa de la democracia*, tampoco existía una incompatibilidad práctica entre ellas que justificase el concreto contenido de la opción adoptada por O'Donnell. Aun aceptando su evaluación de la experiencia de la región y el cuadro político en que se instalaba la lucha contra el autoritarismo, no se desprendía de ella *la necesi-*

dad práctica de relegar o postergar los objetivos y acciones políticas vinculados con los componentes socioeconómicos de la democracia. Expresado en otros términos, no existía incompatibilidad práctica alguna entre la lucha por la instauración del gobierno representativo y la orientada al logro de la equidad socioeconómica salvo, por cierto, que estuviéramos en presencia de una seria confusión entre niveles y etapas de la lucha política.

Según José Nun, al no advertirse los diferentes niveles y planos de la acción política orientada al logro de la democracia, se hizo posible que sus distintos pero complementarios objetivos –gobiernos representativos e igualdad político-social– fueran separados y secuenciados como etapas distintas. De este modo, el problema teórico-práctico de los niveles de la lucha política se transformó en el problema teórico-normativo de las etapas de la democracia. El mismo Nun no sólo criticó los fundamentos teóricos en que se basaba el enfoque «etapista» de la democracia –asunto que no será abordado aquí– sino lo ilusorio que resultaba apostar por un proceso que conduciría del gobierno representativo a la igualdad socioeconómica dadas las crisis estructurales en que se encontraban los países de la región en los ochenta y el perfil de las fuerzas políticas que reemplazaron a las fuerzas armadas en la dirección de los gobiernos.

A PROPÓSITO DE LA CRÍTICA DE JOSÉ NUN

Aunque compartimos las observaciones de Nun, parece difícil creer –como señaláramos anteriormente– que O'Donnell, Schmitter y Whitehead desconocieran realmente los distintos niveles de la lucha política en la región como las condiciones estructurales en que ella se procesaba. Más aún, el conocimiento de estas últimas por O'Donnell lo condujeron a afirmar que, con base en ellas, era difícil prever un curso democrático ascendente para América Latina.

Si bien la opción de los investigadores de la transición nos ilustra acerca del ambiguo papel que cumplen las «ilusiones» o el «pensamiento de buena fe» en el análisis de los procesos políticos, lo que importa ahora es mostrar las condiciones que las hicieron posible. Para ello, sin embargo, es preciso entender, en primer lugar, que el contenido de esas ilusiones –el avance de la democracia desde su instauración a través de la formación de gobiernos representativos hasta su consolidación vía reformas económico-sociales– daba cuenta del extraordinario poder atribuido a los actores estratégicos y a la nueva cultura de las representaciones públicas y los sectores intelectuales en la dirección de los procesos políticos.

Ese decisivo poder sólo pudo ser atribuido cuando, como es el caso, se liberaba a la política y sus actores de la red de condicionamientos estructurales

de carácter económico, social, cultural e internacional en que se encontraban instalados y que, como hemos visto, participaban en la explicación de su constitución, comportamientos y resultados. Para que esa liberación de la política y sus actores se produjera fue preciso, a su turno, que sus liberadores descartaran la capacidad explicativa o interpretativa de las ciencias sociales o, más bien, de aquellas teorías que recordaban el papel de esos condicionamientos. Como los responsables de la investigación de las transiciones adhirieron en el pasado o, más precisamente, tendieron a elaborar sus posturas en referencia a los marcos de las teorías marxistas, dependentistas o estructuralistas, es plausible pensar que la ruptura con esas teorías –y, más directamente, con su interpretación de las mismas– precedió y contribuyó a explicar su concesión a la política y sus actores de un poder cuasi incondicionado.

Que ello fue así parece demostrarlo tanto la dificultad de Cardoso para identificar algún nexo entre economía y política, como la renuncia de O'Donnell a insistir en los lazos entre la segunda fase de la industrialización y los Estados burocrático-autoritarios. La ruptura con los enfoques histórico-estructurales condujo, a su vez, a la expulsión del desarrollo y la dependencia del centro de su atención teórica y a una manera de pensar la política y la democracia como esferas, más que «relativamente autónomas», desconectadas de los influjos que en su constitución y significado provenían de las mudanzas en el sistema capitalista internacional, la posición ocupada en éste por los Estados nacionales latinoamericanos, el carácter de los procesos de industrialización, las estructuras sociales, las identidades culturales, etcétera.

Para que todo ello ocurriera, sin embargo, fue precisa una interpretación del período dictatorial como una derrota política difícilmente superable en el largo plazo o como una prueba del fracaso de las teorías precedentes y/o de las propuestas políticas que de ellas se derivaron. En estas circunstancias, la imperativa necesidad que experimentaron de encontrar una salida a los horrores de la represión militar hizo de la instauración de gobiernos representativos no sólo un objeto político de la lucha por la democratización de las sociedades latinoamericanas sino el componente esencial de su definición normativa de democracia. A partir de ello, la igualdad ciudadana o la equidad socioeconómica se transformó, por su «carácter postergable» en una segunda prioridad valorativa y política, por lo cual su logro devendría, eventualmente, el objeto de una segunda e incierta etapa de la construcción de la democracia en la región.

Como los efectos de su opción por la democracia en el desarrollo de la investigación sobre las transiciones fueron reconocidos por el propio O'Donnell al señalar que no se concentró la atención del proyecto en las áreas «...de participación política más amplia así como a su eventual extensión a diversas

arenas de acción económica y social» (1994, II volumen: 24), no tiene sentido ahora insistir en ellos. Importa más bien detenerse, aunque fuere brevemente, en dos de las implicaciones inherentes al desplazamiento de la «justicia social» o la «igualdad económica» a una segunda prioridad valorativa y política.

En relación con la primera, dicho desplazamiento no sólo comportó una alteración en la postura valorativa y política que había informado la actividad intelectual de O'Donnell en los años anteriores y, más específicamente, de su previa identificación con aquellos sectores sociales para los cuales la «justicia social», los «derechos de ciudadanía» o la «equidad económico-social» aparecen como directos y prioritarios objetos de sus necesidades, intereses o aspiraciones. Esa alteración implicó igualmente una redefinición de su perspectiva de análisis de los conflictos sociopolíticos en la región.

En efecto, si su labor intelectual y académica se enraizó en el pasado en una toma de posición o en un compromiso preferencial con los que consideraba intereses básicos de los movimientos populares, sus nuevas contribuciones se orientaron más bien a observar y evaluar el papel de esos intereses en función de los «intereses generales del régimen democrático». Por cierto, tal como éstos eran definidos a partir de su visión del mismo. Esta visión, como se habrá advertido, daba cuenta de un desplazamiento teórico de O'Donnell desde sus anteriores posturas –definibles genéricamente como «socialistas» o «democrático-populares»– hacia una corriente liberal-democrática para la cual la poliarquía concluía siendo la mejor definición operativa de «la democracia».

TERCERA SECCIÓN

PARA UNA CRÍTICA DEL MODO DE PENSAR LA
DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

CAPÍTULO V

LA RENUNCIA AL ENFOQUE
HISTÓRICO-ESTRUCTURAL, LOS PROCESOS
CONFORMATIVOS DEL RÉGIMEN DEMOLIBERAL EN
EUROPA OCCIDENTAL Y LA ACRÍTICA IMPORTACIÓN
DE ESE RÉGIMEN EN AMÉRICA LATINA (I)

COMO SEÑALÁRAMOS EN EL PRIMER CAPÍTULO, la reflexión sobre la democracia en los ochenta fue antecedida por la ruptura de la mayoría de la clase intelectual latinoamericana con los fundamentos teóricos que habían informado sus análisis en las décadas precedentes. Si nos hemos detenido, en este sentido, en la revisión de los puntos de vista sostenidos por Cardoso y O'Donnell a fines de los setenta y comienzos de los ochenta es porque ellos ilustran, con particular claridad, el abandono más o menos generalizado de los enfoques histórico estructurales que se producía en la región. Si bien la crisis teórica y política que atravesaban los dominantes discursos marxistas, cepalinos y dependentistas en las décadas precedentes ha sido argumentada para explicar dicho abandono, resulta evidente que otras alternativas, distintas a la que se adoptó, se encontraban disponibles para quienes, en esos años y a pesar de su enraizamiento en tales enfoques, disientían de sus interpretaciones más convencionales o advertían sus notorias insuficiencias.

Entre esas alternativas se encontraba una reelaboración innovadora o una actualización conceptual de los fundamentos generales de dichos enfoques, o un desarrollo teórico de las bases histórico-estructurales de sus propias críticas a lo que consideraban sus errores o desviaciones. Si en lugar de ello optaron por abandonarlos fue porque, o desconocieron que los fundamentos generales de sus enfoques sólo podían renovarse en el enfrentamiento de los nuevos problemas que los desafiaban o porque, sin ser conscientes de ello, compartían ciertos supuestos teóricos básicos con aquellas interpretaciones de los mismos de las cuales, sin embargo, creían disentir. Sea cual fuere el caso, lo más probable es que ambos factores se combinaron cuando su discutible lectura de la dramática experiencia dictatorial de sus países los condujo a

buscar en nuevos referentes ideológicos aquello que no encontraron –o no estaban dispuestos a recrear– en sus previas opciones o afiliaciones teóricas.

DE LA NECESARIA REELABORACIÓN DEL ENFOQUE HISTÓRICO-ESTRUCTURAL

En vista de la relación que hemos establecido entre la renuncia al enfoque histórico-estructural y el modo de pensar la democracia que se volvió dominante en los ochenta, conviene detenerse, aunque fuere brevemente, en el recuerdo de las tareas intelectuales no asumidas, o de aquellas inconclusas, que impidieron o limitaron en los setenta la necesaria reelaboración conceptual y metodológica de tal enfoque.

La realización de esas tareas, como veremos enseguida, no sólo era demandada por la progresiva crisis de su capacidad interpretativa –puesta de relieve por las mudanzas que se operaban en la realidad de la región y sus relaciones con el nuevo sistema internacional–, o por los nuevos desafíos que le eran planteados por la complejidad y especificidad de su «nuevo objeto» de estudio. En realidad, lo que dicha crisis hacía en esos años era ilustrar la necesidad de «actualizar» –en el sentido de desarrollar– el enfoque histórico-estructural *enraizándolo en bases epistemológicas diferentes*.

Ese viraje epistemológico comportaba, en primer lugar, una complejización creciente en el modo de definir la realidad histórico-social reconociendo lo que en ella existe de azar y, por tanto, de indeterminación; de subjetividad y, con ello, de creatividad pero, igualmente, de incertidumbre; de las irregularidades de su curso y, por eso, de la posibilidad del caos; de la simultaneidad y bifurcación de los tiempos históricos dentro de la supuesta «unidad y linealidad del tiempo real»; de las diferentes racionalidades de los sujetos y, con ello, de su encabalgamiento en la producción de los significados y resultados de la acción; de la discontinuidad y reversibilidad de las pautas de relación social o de los caminos históricos, etcétera.

El reconocimiento de estas «propiedades» de la realidad histórico-social ciertamente cuestionaba la habitual tendencia a percibirla como una totalidad unitarista, organizada en universos estructurales más o menos cerrados, conectada por relaciones fijas y/o unidireccionales y dinamizada por un movimiento histórico o por «un principio» general de explicación cuyo «secreto» era ya conocido. Pero, como hemos ya señalado, ese reconocimiento no cuestionaba –salvo por la vía de una apriorística absolutización de dichas «propiedades»– el encuentro de ciertas regularidades históricas, pautas relativamente estables de relación social o la identificación de determinantes par-

ciales pero «crónicos» del comportamiento de los actores, *que eran precisamente, si no todas, las bases sustantivas en que se afirmaba el enfoque histórico-estructural*. En todo caso, la articulación de esa nueva mirada a la realidad con el resguardo de estas características del enfoque, obligaba a reemplazar la forma habitualmente lineal y mecanicista de explicación de los procesos histórico-sociales por otra tendencial y probabilística.

Envuelta en ese viraje epistemológico se encontraba, en segundo lugar, la comprensión de las autonomías y especificidades relativas de las distintas esferas de la realidad y, con ello, de sus distintos agentes y racionalidades. Esa comprensión implicaba, por tanto, renunciar a la idea de que la dirección y movimiento de las esferas internacional, estatal, del régimen político, la sociedad, la economía y la cultura podían seguir siendo imputados a un único agente privilegiado —las clases sociales—, a un único tipo de conflicto —la lucha de clases—, o a una sola racionalidad —la supuestamente inherente a la esfera económica—.

Resulta evidente que esa transformación en los modos de examinar y relacionar los distintos órdenes de actividad y relación social precisaba del reconocimiento de los valores, reglas e instituciones que los organizan característicamente, como de entender que sus diferentes lógicas son las que, por vía de su contraposición, transacción o encabalgamiento, actúan como impulsoras constantes del curso global que adoptan las sociedades.

Pero tan importante como ello era darse cuenta de que, en la medida en que la mayoría de los miembros de las sociedades participan a través de diferentes posiciones y funciones en tales órdenes, se encuentran en condiciones de establecer comparaciones significativas de sus distintas experiencias en todos y cada uno de ellos y de optar, entonces, por comportamientos o cursos de acción cuya explicación no puede ser extrapolada o deducida directamente de los valores y reglas, instituciones y lógicas de los órdenes en que participan.

Para tal efecto era necesario sin embargo admitir que, si bien los sujetos de la acción se constituyen a través de las diferentes relaciones sociales objetivas en que participan —las que, por cierto, no se reducen a las definidas por la división del trabajo—, lo hacen también a través de diferentes relaciones subjetivas o «culturales» —no reducibles a las anteriores— y que, en ese contraste, fundan su autonomía relativa, como lo recuerdan N. Elías (1982) o Castoriadis (1975).

Como es evidente, todo ello implicaba una notable complejización del objetivo para el cual se empleaba el mencionado enfoque —nos referimos a la ambición de identificar con él la dirección del movimiento global de las sociedades—, al exigir a sus usuarios no sólo renunciar al supuesto conoci-

miento del «secreto esencial» del curso histórico, sino también operar una extraordinaria dilatación de sus conocimientos, aventurarse en la búsqueda de otras formas de interpretación y explicación de la realidad y, tan importante como lo anterior, diseñar nuevas estrategias de investigación y nuevas modalidades interdisciplinarias de trabajo científico.

El reconocimiento de las autonomías y especificidades relativas de las distintas esferas de la realidad exigía, a su vez, superar el modo habitual de vincularlas por los usuarios del enfoque. Ese modo, el economicismo, había convertido una de ellas –la economía, sus agentes y su supuesta racionalidad– en fuente original o primigenia del sentido de la acción histórica y, en esa medida, en instancia ordenadora de la dirección y movimiento de los sujetos y racionalidades de las restantes esferas. La crítica del economicismo en los setenta –como vimos anteriormente–, si bien daba cuenta de la crisis de esta forma de vinculación, no había hecho lo propio con sus fundamentos, que es precisamente lo que explica el ulterior pasaje a la política de los poderes explicativos de la economía.

Al obrarse de esta manera se perdió de vista, por una parte, que la identificación de los vínculos inter-esferas era un asunto abierto, o un problema a investigar, en cada circunstancia y contexto histórico específico y, por otra, que a esos vínculos no le era inherente una forma determinada sino que podían adoptar formas distintas, cambiantes o reversibles, cuya configuración dependía, *también*, de los objetivos de las investigaciones y los niveles y cortes definidos por los investigadores en su materia de análisis.

En comunicación con lo que señaláramos a este respecto en el segundo capítulo, el reconocimiento de las autonomías y especificidades relativas de las esferas de la realidad obligaba a redefinir el crucial concepto de «estructuras» tal y como era empleado por el economicismo. Estas venían siendo utilizadas –las más de las veces– para referir estables y poderosas pautas de relación social, operando con independencia de la voluntad de quienes las sufrían –personas, grupos, sectores o clases– y ordenando la acción de éstos a los fines de asegurar su propia reproducción.

De manera concurrente, si bien estas pautas podían ser eventualmente registradas en distintas esferas de la realidad, lo cierto es que habitualmente eran ordenadas de un modo jerárquico por el cual las «verdaderas» eran las «económico-sociales», mientras su «lógica», por otra parte, supeditaba el papel de otras «lógicas» en la explicación de los procesos sociales.

Como se infiere de lo avanzado hasta aquí, la resignificación de la noción de estructuras implicaba un vario conjunto de operaciones. En primer lugar y luego de registrar la existencia de estas pautas en diferentes esferas, advertir sus distintas capacidades o posibilidades de influir en los comportamientos

personales o sociales según lo señalaran las circunstancias y contextos históricos estudiados. En segundo lugar, reconocer las eventualmente distintas y contradictorias direcciones y significados de las estructuras que operan en diferentes esferas de la realidad y, con ello, sus diversos y conflictivos impactos en el comportamiento individual y colectivo. Es conocido, en este sentido, que las orientaciones de la esfera cultural o ideológica no guardan necesaria afinidad con aquellas que aparente o realmente gobiernan la esfera económico-productiva y que esa disyunción ha sido empleada –entre muchos otros, por Habermas– para demostrar las resistencias opuestas al desarrollo capitalista en diversos períodos históricos.

Ahora bien, en la medida en que los individuos y grupos sociales operan en el contexto de variadas estructuras, va de suyo que el registro de la característica anterior no sólo relativiza el poder generalmente atribuido a cualquiera de ellas sobre sus comportamientos, sino que extiende, relativamente también, sus grados de libertad para definir las orientaciones de su acción.

Conectadas con esas operaciones se encontraban otras de igual o mayor importancia, pero relacionadas ahora con el propio significado que les era atribuido. En efecto y como señaláramos en su oportunidad, era preciso liberarlas de su habitual presentación como dispositivos cerrados –caracterizados exclusivamente por prescripciones y restricciones– abriéndolas en el reconocimiento de las oportunidades que brindan a la acción de los sujetos. Esta operación sólo podía realizarse incorporando a los agentes que ellas vinculan en la definición misma de su sentido, dirección, consistencia o permanencia. Expresado en otros términos, ello equivalía a reconocer que sin la apelación a los agentes y sus interpretaciones de las pautas que los relacionan, no era posible ni definir las conceptualmente, ni entender su papel explicativo.

La resignificación del concepto implicaba asimismo otras operaciones, vinculadas a su empleo en la tarea de investigación. En primer lugar, porque ahora las estructuras podían ser trasladadas de su papel habitual como variables «independientes» a la condición de variables «dependientes», si así lo demandaban las hipótesis del investigador¹³. En segundo lugar, porque de su conocimiento no se podían derivar sino un rango de probabilidades de acción o de resultados a ser verificados o negados por el estudio concreto de las relaciones y conductas de los sujetos. En tercer lugar, porque era posible ahora elaborar una clasificación de las estructuras según las esferas de la realidad en

13 Ciertamente es que en la explicación tradicional las «estructuras» eran pensadas como *producto* de interacciones o conflictos sociales. Sin embargo, una vez constituidas, su operación se liberaba de la voluntad de los sujetos y, en tal sentido, eran transformadas por los investigadores en variables «independientes».

que operan, la antigüedad de su arraigo o grado de estabilidad, su nivel de apertura o cierre, etcétera¹⁴.

Ciertamente estas operaciones relativizaban, aunque no negaban, el papel que ellas cumplen en la explicación de los procesos histórico-sociales y, en esa medida, planteaban la necesidad de redefinirlas en el reconocimiento de la especificidad de las configuraciones situacionales, como de la autonomía relativa de los sujetos. A partir de ello, el problema a ser resuelto por el investigador era cómo establecer, sin mengua de la especificidad y autonomía de las situaciones coyunturales y los agentes de la acción, la relación de éstos con el reconocimiento del papel de las estructuras por el enfoque histórico-estructural.

Como señaláramos en los capítulos anteriores, dicho problema intentó ser resuelto en los ochenta por buena parte de la comunidad académica de la región devaluando o descartando la acción o los efectos de las pautas estructurales en la configuración del régimen y el comportamiento de sus actores. Esta «solución» probablemente explique la concentración obsesiva de los análisis en el corto plazo, característica que marcó el desarrollo de la investigación de las ciencias políticas en esos años.

Los cambios hasta aquí reseñados —como otros tanto o más importantes—, presionaban por una renovación de los criterios vinculados con la metodología comparativa del enfoque. Como se recuerda, el desarrollo capitalista en los países «centrales» fue habitualmente empleado como referente comparativo, sea para revelar los problemas de su trasvase a la región, sea para registrar la ausencia en ésta de sus agentes, instituciones y contextos «originales». Ese referente había sido definido, en el caso de marxistas y dependentistas, por el análisis del modelo capitalista efectuado por Marx y, en el caso de Prebisch y los cepalinos, por la crítica a la teoría y la realidad del comercio internacional. Pero en uno y otro caso, el referente comparativo no habían sido los diferentes «capitalismos históricos», esto es, los distintos caminos, direcciones y modalidades a través de las cuales se gestaron y desarrollaron las formaciones capitalistas en Europa Occidental y los Estados Unidos.

Concurrentemente, los marcos conceptuales de la época —muy especialmente en los casos de las corrientes duras del marxismo y el dependentismo— condujeron a mostrar la acción de los Estados, las sociedades nacionales y las configuraciones culturales de los países «centrales» como epifenómenos o funciones del desarrollo capitalista, sin advertir ni su autónoma base histórica,

14 Para los efectos sobre el análisis de las estructuras derivadas del cambio en los supuestos epistemológicos ver J. Ibáñez 1990 y J. Díaz Albertini 1995. Ver igualmente, H. Sonntag 1988; H. Sonntag (Ed.), F. Calderón, A. Quijano, F. Weffort 1989; I. Wallerstein 1988; A. Quijano 1990.

ni las modalidades a través de las cuales influyeron en sus diferentes formas de desarrollo.

Por estas y otras razones era preciso redefinir el referente comparativo tanto por la vía del reemplazo del «capitalismo» por los capitalismo históricos, como por la de resituar el análisis de éstos en la confluencia del desarrollo de los Estados nacionales, las sociedades civiles y políticas y las configuraciones culturales. Como los efectos de ese cambio del angular comparativo en el estudio de los problemas de la región son más o menos evidentes, nos eximiremos ahora de la tarea de referirlos. En todo caso, lo que sí conviene sugerir es qué cambios de esta magnitud habrían permitido a los usuarios del enfoque histórico-estructural enfrentar el complejo desafío del «nuevo objeto» de estudio entre fines de los setenta y comienzos del ochenta.

Lo curioso de esta historia es que las más importantes de las que hemos denominado hasta aquí «nuevas bases epistemológicas» habían sido los supuestos en que arraigó en el pasado el mejor pensamiento latinoamericano. Nos referimos a aquel que se opuso a la traslación acrítica a la región de teorías, categorías y conceptos elaborados a partir de experiencias históricas distintas; se afincó en las especificidades del espacio-tiempo latinoamericano para levantar el arancel intelectual promedio a la importación de ideas; reveló las extrañas consecuencias en la región del empleo de «ideas fuera de (su) lugar»; descubrió las hibridaciones de conceptos, procesos e instituciones por cuyo intermedio las historias y culturas de los países de la región metabolizan los «universales» con su propia impronta; identificó las modalidades de la dependencia latinoamericana y el «destino» que ellas reservaron a los intentos de formar Estados nacionales, estructuras capitalistas o discursos liberales según su «formato original»; llamó la atención sobre las bifurcaciones y simultaneidades del tiempo histórico en cada uno de los países de la región; afirmó la necesidad de una enérgica voluntad de autonomía conceptual y la posibilidad de caminos históricos diferentes, etcétera.

Tan curioso como lo anterior es que la crítica de los setenta al economicismo, como a las versiones oficiales del marxismo, el estructuralismo, el marx-estructuralismo, etcétera, bordearon o incorporaron parcialmente algunas de las bases del viraje epistemológico requerido.

No deja de ser irónico en este sentido que buena parte de los intelectuales comprometidos con la tradición independiente del pensamiento latinoamericano y con la crítica al traslado «tal cual» de los enfoques europeo-occidentales concluyeran, a propósito del análisis de la democracia, integrándose en las corrientes del pensamiento eurocéntrico.

Según nuestra opinión y tal como hemos señalado hasta aquí, la raíz de ese viraje teórico se encuentra en la doble tensión de un pensamiento atenza-

do por la necesidad vital de huir de los horrores de las dictaduras militares en el Cono Sur y por sus temporales limitaciones para llevar a término su crítica a los fundamentos de los enfoques eurocéntricos que guiaban la acción política en los sesenta y setenta.

En el presente capítulo y los siguientes, intentaremos mostrar las consecuencias de la ruptura con el enfoque histórico-estructural en la formación del modo de pensar la democracia que devino habitual en la región en los años siguientes. Para ello es preciso exponer rápidamente lo que caracteriza genéricamente ese «modo de pensar la democracia».

DEL MODO HABITUAL DE PENSAR LA DEMOCRACIA EN LOS OCHENTA

Por tal entendemos un núcleo básico de ideas, compartido por la mayoría de los científicos políticos de la región, que informan los enfoques, definiciones y formas de análisis de la democracia y orientan la formulación de estrategias políticas para su eventual desarrollo o consolidación.

Dicho núcleo de ideas, que define el «sentido común» de la ciencia política latinoamericana, articula los enfoques normativo, institucionalista y cultural, como los centrados en las interacciones de los actores estratégicos o en los resultados y/o la eficacia de las políticas públicas, que son los mayormente empleados para el análisis del régimen político. Por esa razón, tales enfoques aparecen como variantes dentro del rango de dicho núcleo conceptual —convertido en una «ideología promedio»—, diferenciándose exclusivamente por el mayor énfasis puesto en alguno de sus elementos constitutivos o por el inevitable sesgo que ello introduce en sus formas de argumentarlo.

El «núcleo duro» de ese modo de pensar la democracia se organiza sobre las bases siguientes:

Primero: La renuncia al enfoque histórico-estructural como plataforma de orientación y examen de la política.

Segundo: La frecuente consideración de la política como una esfera independiente o autosuficiente y, en tal medida, separada de las restantes esferas de la vida social, cuando no productora de sus sentidos y/o resultados.

Tercero: La referencia conceptual de la democracia a una sola de las esferas de la vida social: la esfera política.

Cuarto: La definición de la democracia como una forma de gobierno o régimen político, organizado por un específico conjunto de reglas y procedimientos, instituciones y actores, normas y valores, cuyo contenido se articula a partir de su vinculación —«parecidos» o «diferencias»— con los correspon-

dientes a la forma de gobierno o régimen democrático-liberal característico de Europa Occidental y los Estados Unidos.

Quinto: El recurso argumental a las corrientes teóricas liberales –el pluralismo, el contractualismo, el institucionalismo, etcétera– para los efectos de explicar el surgimiento, desarrollo y dinámica del régimen democrático liberal en sus sedes históricas originarias como en América Latina.

Sexto: La aceptación del carácter universal o universalizante de la implantación del régimen democrático-liberal en el mundo y el uso de la analogía histórica como método de «verificación» de esa creencia en el análisis de los regímenes políticos latinoamericanos.

Sétimo: La asunción teleologista de una construcción progresiva, secuencial o por etapas del régimen demoliberal en la región según la cual, luego de una primera etapa caracterizada por la instauración de gobiernos representativos y la mecánica de reglas correspondientes, advendrá otra en que se consolidarán las instituciones políticas del régimen creándose las condiciones socioeconómicas necesarias para ello.

Octavo: El empleo de esa norma referencial externa –el régimen demoliberal– como parámetro inductor de la continua calificación del concreto régimen político latinoamericano como «régimen anómalo» o como una «subespecie», la más de las veces «perversa», de aquel que dicha norma instituye como «modelo».

Noveno: La renuencia a examinar el típico régimen político latinoamericano –nos referimos al que realmente opera en la mayoría de los países de la región– como un régimen *diferente* tanto del régimen autoritario como del democrático-liberal y, en esa medida, inubicable en sus correspondientes «familias tipológicas» y resistente a su consideración como una estación de tránsito hacia uno u otro.

Décimo: La renuencia a considerar que la democracia –como régimen político y no sólo como contenido y forma de la vida social– sigue siendo una cuestión pendiente en la región¹⁵.

Conviene finalmente señalar que si bien este núcleo de ideas fue impulsado por el enfoque de la transición a la democracia, no es reducible a éste. Al fin y al cabo, los autores de ese enfoque alentaron la posibilidad de un retorno al empleo de los factores histórico-estructurales para el análisis del régimen político cuando éste se arraigara o consolidara, al tiempo que, al menos de modo declarativo, sugirieron la posibilidad de diversas formas institucionales de encarnación de la democracia. Por otra parte, algunos críticos del mencio-

15 Para una primera y preliminar versión de este núcleo de ideas ver Franco 1990 a.

nado enfoque concluyeron, más tarde, afiliándose al modo convencional de pensar la democracia.

En realidad, la razón de fondo para diferenciar uno y otro radica en que el presente modo de pensar la democracia puede ser argumentado a partir de cualquiera de las corrientes eurocéntricas del pensamiento liberal y neoliberal que se volvieron dominantes en la región conforme avanzaron los ochenta.

DE LA DEMOCRACIA COMO «FORMA DE GOBIERNO» O «FORMATO DE REGLAS, INSTITUCIONES Y ACTORES POLÍTICOS»

Cualquier revisión de la extensa bibliografía producida desde los años ochenta nos revela la masiva adhesión de los científicos políticos de la región a una definición de la democracia como forma de gobierno o régimen político. Así, la democracia representativa es concebida como un específico conjunto de reglas y procedimientos que definen los accesos al ejercicio del gobierno, los actores participantes en la competencia política, las instituciones involucradas en el procesamiento y adopción de decisiones públicas y las normas reguladoras de la interacción de los actores y las instituciones¹⁶.

Este formato de reglas, actores e instituciones organiza el régimen como una esfera política que media las relaciones entre el Estado y la sociedad, entregando a los partidos la titularidad de la representación ciudadana y el papel privilegiado de impulsores y configuradores de su dinámica. Así concebido, el régimen se legitima por la vía de la participación ciudadana en periódicos actos electorales que permiten elegir representantes y gobernantes entre listas de candidatos partidarios compitiendo por el poder, como por la supeditación de su dinámica de funcionamiento a las regulaciones constitucionales y legales.

Inherente a esta versión de la democracia como forma de gobierno o régimen político, es la asunción por los analistas de la neutralidad de sus reglas y procedimientos con respecto a los resultados de su funcionamiento tanto en el corto como en el largo plazo. Ello ocurre así porque o los resultados

16 Como se sabe, el listado de esas reglas y procedimientos comprende: la elección de autoridades públicas vía el sufragio universal, libre y efectivo; el respeto de los derechos, las libertades y el pluralismo político; los partidos políticos como titulares de la representación; la alternancia en el poder; la separación, independencia y balances de y entre los poderes ejecutivo, legislativo, judicial, electoral, el tribunal constitucional, la fiscalía de la nación, la defensoría del pueblo, etcétera; la regulación de actores e instituciones por las normas constitucionales y legales; la salvaguarda de los derechos humanos; el desarrollo de una cultura democrática, etcétera. Por cierto, la mención del formato de reglas, actores e instituciones del régimen se acompaña de su definición como un «régimen de ciudadanos».

son imputados a la actuación de los actores o por la creencia, más implícita que explícita, según la cual la «naturaleza» de sus reglas y procedimientos, al acotar el rango de variabilidad de los resultados, impide aquellos que harían peligrar la reproducción del régimen. Sea cual fuere el caso —se sostiene— éste deviene inimputable o no responsable de sus consecuencias y, en tal sentido, no pierde o, más bien, no debería perder su legitimidad pues, vía elecciones, los representados pueden castigar a los representantes causantes de sus agravios y reemplazarlos por otros.

Si bien resultaría fácil registrar la inconsistencia práctica de esta forma de argumentación sometiéndola al test de lo ocurrido en estos años con la legitimidad del régimen en la región a causa precisamente de los resultados que los ciudadanos le imputan, nos parece mejor ahora mostrar sus inconsistencias teóricas usando para ello la habitual forma en que se le define.

En efecto, forma parte de esta definición, como vimos, la atribución a los partidos de la titularidad de la representación política y del papel de impulsores y configuradores de su dinámica. Los resultados derivados de esta dinámica son endógenos por tanto al régimen tal y como es definido salvo que, por un artificio teórico, sean separados de la acción de los actores y la dinámica de sus interacciones. Este artificio, por otro lado, crearía el incómodo problema de descubrir o inventar un factor externo al régimen como agente causal de sus resultados.

Pero los problemas no quedan allí. Si sus reglas e instituciones no tienen una existencia «ontológicamente» independiente y separada de la acción de los actores y su dinámica interactiva y si sus significados no se encuentran preconstituídos o no son inherentes a su «naturaleza primordial» —pues no se configuran ex-ante o en el «vacío histórico» sino en vinculación con los usos que de ellas realizan los actores y los sentidos que le atribuyen los ciudadanos—, no hay modo entonces de negar la forma en que esas reglas e instituciones son comprometidas por los resultados que arroja su funcionamiento.

Si bien se puede argumentar —con razón— la autonomía funcional de los significados de reglas e instituciones respecto a la acción inmediata de los actores y, de este modo salvaguardarlas, al menos temporalmente, de los resultados contingentes de su funcionamiento, conviene recordar que dicha autonomía funcional sólo se constituyó en los casos de los regímenes consolidados o arraigados históricamente de Europa Occidental y los Estados Unidos, *que no es precisamente la situación del régimen en América Latina*. Por otra parte, es preciso constatar que en Europa Occidental y los Estados Unidos la autonomía significativa de tales reglas e instituciones se obtuvo por la vía de positivas y duraderas evaluaciones sociales referidas inicialmente a los resultados económicos y sociales *atribuidos* al funcionamiento del régimen. Expre-

sado en otros términos, la legitimidad de éste en esos países no antecedió sino fue consecuencia de la valoración de sus resultados por los ciudadanos. Si estos resultados fueron *originalmente* producidos por el funcionamiento del régimen o por el desarrollo capitalista de aquellos países, o si fueron atribuidos a aquel *luego* de mostrar que, por su intermedio, era posible seguir manteniendo el impulso y los resultados de éste, es cuestión que analizaremos posteriormente.

Otro problema vinculado a la generalizada asunción de la neutralidad o inimputabilidad del régimen con respecto a las consecuencias de su funcionamiento en la región, es el encuentro de responsables para su pérdida de legitimidad una vez que los ciudadanos se experimentan agraviados por sus resultados. La «solución» de este problema ha consistido frecuentemente en responsabilizar de ello a la carencia o fragilidad de la cultura cívica o democrática de los ciudadanos. No se puede evitar sin embargo una impresión de incongruencia teórica en los analistas afiliados a esta «solución», pues son ellos los que simultáneamente asumen que lo que denominan democracia se forjó para legitimar históricamente el sentido común o la opinión de los ciudadanos. Es este reconocimiento el que explica la primera regla de régimen, esto es, la participación de los ciudadanos en los actos electorales para la elección de sus representantes y autoridades y/o la regla por la cual se les demanda participar en su evaluación y fiscalización. Lo más probable en este sentido es que, a través de esta supuesta solución, los científicos políticos de la región evitan plantearse el crucial problema de definir si el régimen político realmente existente en la región es o no «democrático».

La consecuencia más negativa de esta visión es que por vía de la operación que declara la neutralidad e inimputabilidad de sus reglas e instituciones, el régimen concluye convertido en una caja de herramientas o de técnicas procedimentales tan abstractas como «universales». Una vez dado este paso, esa «neutra» caja de herramientas y técnicas se transforma en un parámetro de referencia o en una plataforma de observación ansiosamente empleada para los fines de describir, interpretar, evaluar y calificar los regímenes políticos realmente existentes en América Latina y/o para identificarlos en algún lugar «específico» de la tipología democrática. Esta tarea generalmente termina otorgándoles a dichos regímenes la condición de «parientes pobres» de la familia democrático-liberal en el mundo...en fin.

Conocido es el extendido rango de problemas teóricos y prácticos abiertos por esta visión del régimen democrático, como las arduas discusiones que alienta, aunque más bien de modo intermitente, entre los científicos políticos de la región. Como no podemos detenernos ahora en ellos, permítasenos simplemente adelantar un breve e incompleto catálogo de los mismos.

El más frecuente de esos problemas, al inicio de los ochenta, se expresó en los debates entre los que circunscriben la noción de democracia a la esfera política y los que tienden a definirla, al menos en el plano teórico-normativo, como contenido y modo de vida de la sociedad. Vinculado a ese debate, aunque guardando su especificidad, fue el que reiteró la antigua disputa acerca del carácter «sustantivo» o «formal» del régimen. Ello, a su turno, promovió la discusión acerca de si efectivamente, esto es, de acuerdo a la experiencia histórica y al conocimiento directo del pensamiento democrático, tal disputa diferenciaba a «socialistas y «liberales».

Desde mediados de los ochenta, el reducido grupo de analistas que disientan o cuestionaban los supuestos del enfoque de las transiciones y su definición de democracia, hicieron lo propio con el supuesto carácter universal o universalizante del formato demoliberal del régimen. Ellos advirtieron, asimismo, las dificultades teóricas inherentes a cualquier intento de fundar el sentido de sus reglas e instituciones haciendo abstracción tanto del modo como son empleados por los actores como de los significados que les son atribuidos por los ciudadanos. Idéntica suerte corrió la pretensión de separar la legitimidad del régimen de la evaluación de sus resultados, abriéndose así la interrogante respecto a cuál era, o podría ser, el plano de la realidad en que dicha legitimidad se construye. Recientemente, como veremos luego, comenzó a cuestionarse el uso de la noción de régimen para dar cuenta de las «neutras» técnicas procedimentales con que se le define habitualmente, recordando para ello la inseparabilidad de estas técnicas con las finalidades y significados histórico-sociales envueltos en el contenido original del concepto de régimen.

Por su parte, los mismos partidarios de la mencionada visión de la democracia comenzaron, desde fines de los ochenta, a preguntarse por las condiciones socioeconómicas que podrían hacer posible su consolidación; a reclamar una más exigente definición de sus reglas e instituciones; a lamentarse por la continua reducción de los criterios que permiten ubicar a los regímenes políticos de la región en la familia tipológica de la democracia liberal; a concentrar, por fin, su atención en el carácter universalizante o particularista de las reglas e instituciones de la «democracia latinoamericana», como decisivo medio para zanjar, ahora sí, si ésta merece o no ser considerada como tal, etcétera.

Si nos hemos limitado solamente a enumerar algunas de las cuestiones teórico-prácticas planteadas por la adopción del formato democrático-liberal del régimen como criterio básico para la definición de la democracia en la región, es porque nuestro interés ahora se orienta, más bien, a seguir hurgando en la evolución intelectual y política que lo hizo posible. Dicho interés, como

es obvio, nos obliga a continuar la reflexión iniciada en los capítulos precedentes. Luego de ello, y observada la escasa atención dispensada al proceso histórico que en Europa Occidental y los Estados Unidos configuró la formación del régimen democrático liberal, nos empeñaremos en delinear, en gruesos trazos, la dirección y forma que adoptó dicho proceso. Este empeño se explica por nuestra hipótesis de la intransferibilidad de esa forma democrático-liberal a la mayoría de los países de la región en las condiciones impuestas por su específico proceso histórico y las nuevas condiciones internacionales. Finalmente, en los capítulos siguientes, retomaremos el análisis de algunas de las cuestiones anteriormente enumeradas.

DEL CURSO INTELECTUAL Y POLÍTICO QUE CONDUCE A LA ADOPCIÓN DE LA FORMA DEMOCRÁTICO-LIBERAL COMO DEFINICIÓN DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO EN LA REGIÓN

Según nuestra opinión, no puede entenderse el surgimiento de este primer rasgo de la visión convencional de la democracia en la región sin hacer referencia a la forma en que se interconectaron la crítica teórica del economicismo, la necesidad política de cancelar el régimen autoritario y la crisis de los enfoques hasta entonces predominantes en la comunidad intelectual. Para ello, en lo que sigue, intentaremos vincular los puntos de vista de J. Nun con los que hemos desarrollado en los capítulos precedentes.

Como hemos señalado, si no era posible reconocer, a fines de los setenta, las pautas que vinculaban la economía y la política, simultáneamente a la cancelación del «economicismo» como enfoque explicativo de los procesos y conductas políticas, se estaba abriendo una interrogante respecto a sus «verdaderas causas» o «leyes de movimiento». Como vimos, dicha interrogante fue inmediatamente respondida atribuyendo a los actores políticos, o a las interacciones entre aquellos que se consideraban estratégicos, el papel causal antes conferido a las clases sociales y/o la lucha de clases. Como consecuencia de ese cambio en los agentes explicativos, la «cultura política» de los actores se convirtió en el artefacto más idóneo para prever las orientaciones de sus conductas.

Como sugiriera Nun, el cambio en las posiciones que ocupaban la economía y la política en la explicación economicista, al no acompañarse de una diferenciación, problematización y reelaboración teórica de sus relaciones —que a fin de cuentas configuraba las posiciones que aquellas ocupaban— concluyó presionando por la sustitución de un «ismo» por otro, pasándose así del «economicismo» al «politicismo». Se estaba en presencia entonces de una

inversión simétrica de los términos de la relación economía/política que no alteraba el sentido de dicha relación. Si bien Cardoso y luego O'Donnell se desplazaban de uno a otro polo en la búsqueda de soluciones teóricas para ellos, no parecieron renunciar ni a las «conexiones fijas» ni al formato «causal» del enfoque que cuestionaban.

Compartiendo la apreciación de Nun, debemos recordar sin embargo el papel que en la dificultad de Cardoso para identificar las relaciones economía/política jugaban los concretos cambios que se producían en dichas relaciones en el Cono Sur y en el Brasil. La alteración de las relaciones de los gobiernos y las economías nacionales con la inversión extranjera y los organismos financieros internacionales, el reemplazo de sistemas políticos nacional-populares y/o «democrático-populistas» por sistemas autoritario-burocráticos y de estructuras productivas y mercados protegidos o auxiliados por el Estado a economías y mercados abiertos y «liberalizados» –así como las conexiones de todos esos procesos con las modificaciones que se abrían paso en las estructuras sociales y en el sentido común de las sociedades–, transformaban evidentemente las relaciones economía/política formadas en las décadas previas. Importa recordar lo anterior porque esas modificaciones constituyeron los antecedentes más inmediatos o, si se quiere, la primera fase de lo que más tarde se conocería como neoliberalismo o «modernidad neoliberal». Resulta obvio, en este contexto, que tales transformaciones planteaban un problema irresoluble tanto a la visión «economicista» de dichas relaciones como a cualquier otra que no hubiera superado sus supuestos teóricos y epistemológicos.

El trasvase a la política de los tipos de causalidad antes atribuidos a la economía –fraseados según los casos como determinación directa, «sobredeterminación» y/o determinación en «última instancia»–, la transformó en una esfera autosuficiente en la medida que su dirección y movimiento fueron imputados a la interacción de sus actores estratégicos. Para ello fue necesario que la economía comenzara a ser percibida en los mismos términos con que el «economicismo» percibió, en el pasado, a la política.

En efecto, más allá de su evidente subvaluación de los conflictos de clase, los problemas de la industrialización, los papeles empresariales, la nueva forma de dependencia, etcétera, lo que caracterizó desde los ochenta la literatura convencional de las ciencias políticas en la región fue su representación de las «realidades económico-sociales» bajo las formas de «escenario de actuación», «objeto de la acción política», o como «materia administrable». A través de todas estas formas, dichas realidades sólo pudieron aspirar a ser un referente de la política por la vía de los significados que le eran otorgados a partir de una interacción de los actores estratégicos concebida como instancia productora o fundante del «sentido» de la sociedad. La economía fue converti-

da definitivamente entonces en una región externa o subsidiaria de la política, del mismo modo que ésta lo fue de aquella en el enfoque que curiosamente, por decirlo de algún modo, se trataba de impugnar¹⁷.

Conviene reparar en que la percepción de la política como esfera independiente o autosuficiente no sólo expresaba la ruptura de buena parte de la comunidad intelectual latinoamericana con sus enfoques teóricos precedentes y con los parámetros «normales» de las ciencias sociales. Dicha percepción influyó asimismo en la ulterior definición de la democracia *a través de la específica forma en que contribuyó a hacer del autoritarismo y su superación política el problema decisivo de los setenta*.

En relación con la prioridad política atribuida a la lucha contra los regímenes autoritarios, hemos venido relevando hasta aquí el papel jugado por las violencias y horrores de la represión militar en el surgimiento de la necesidad política de derrotarlos, mientras simultáneamente sugerimos que la generalizada sensación de derrota política experimentada en esos años, como la previsión de una inviabilidad de largo plazo para los proyectos de transformación socioeconómica, permitían comprender por qué la instauración de gobiernos representativos se convirtió en el objetivo central de la lucha política.

Estos factores, importantes como son, no terminan de explicar la prioridad otorgada a dicho objetivo si no los relacionamos con los cambios que se operaron en los setenta en la forma de pensar el autoritarismo.

En efecto, hasta avanzada esa década, los debates acerca de los regímenes autoritarios formaban parte del examen de las alteraciones producidas en los procesos de industrialización, las estructuras sociales, los papeles del Estado y, por cierto, de los cambios en las relaciones de los países y la región con el sistema capitalista internacional. Las tomas de posición, en este sentido, giraban en torno a las distintas direcciones imputadas a los vínculos entre el

17 Como se habrá advertido, estamos sosteniendo que esta forma de enfocar las relaciones entre política y economía tiene por antecedentes las ideas expuestas por Cardoso y O'Donnell en los textos antes revisados. Sin embargo, no es vano recordar que si bien Cardoso no identificaba las pautas que vinculaban una y otra, no cerraba las posibilidades que ellas fueran descubiertas, mientras O'Donnell, negando la pertinencia de los parámetros de las ciencias sociales para el análisis de las transiciones, sugería que aquellos la recobrarían cuando el régimen resultante de estos procesos se «normalizara». Si ambos no procuraron luego hacerse cargo de los problemas que dejaron planteados —persistiendo de este modo en el enfoque que los generaba— y si, simultáneamente, la mayoría de los científicos políticos de la región, conociendo o no aquellos textos, «naturalizaron» las ideas que en ellos se expresaron, deviene plausible asumir entonces, como es nuestro caso, que las ideas de Cardoso y O'Donnell expresaban tempranamente el desplazamiento teórico y político que estaba operándose en la mayoría de los miembros de la comunidad de científicos sociales.

régimen político, las diferentes esferas de la sociedad y los cambios internacionales, en tanto que el contenido de los debates se organizaba sobre el eje del desarrollo de los países.

Este tipo de debates se correspondía predominantemente con opciones ideológicas orientadas por el objetivo de transformar las sociedades nacionales en una dirección no capitalista o socialista, sea por la vía de reformas estructurales, sea por medio de revoluciones. En todo caso, *cualquier cambio del régimen político era concebido mayoritariamente formando parte de una transformación global de las sociedades.*

Desde fines de los setenta, en cambio, y conforme se extendían las dudas sobre la existencia de vínculos identificables entre economía y política, los enfoques histórico-estructurales y el desarrollo —como objeto temático englobador o perspectiva común de análisis— fueron desplazados a un segundo plano en los debates académicos y políticos. A partir de entonces, se abrió paso un proceso de «especialización» de las ciencias sociales de la región en distintos objetos disciplinarios abordados como esferas independientes. No es casual, en este contexto, que el desarrollo de los análisis sobre el autoritarismo burocrático —como régimen político—, coincidiera con el gradual abandono de la preocupación por su relación con las fases de la industrialización y la estratificación social o con el relativo desinterés por desarrollar los enfoques cepalinos o dependentistas a la luz de las mudanzas en el sistema capitalista internacional.

A partir de ese momento y «liberado» de sus anteriores vínculos, el autoritarismo burocrático como régimen político deviene un objeto independiente para el análisis de la «ciencia política», mientras los procesos y estructuras con las que se le vinculó en el pasado se transforman en tantos otros objetos independientes de la economía, sociología, etcétera.

Esta evolución de las perspectivas de análisis se corresponde con una alteración de las orientaciones ideológico-políticas de los analistas que concluye *reconvirtiendo su anterior opción por la «transformación de la sociedad» en la demanda del «cambio de régimen político»* o en la ingenua creencia de que el nuevo régimen —definido básicamente como gobierno representativo— conduciría, por la vía de su propia consolidación y en un momento incierto del futuro, al logro de reformas sustantivas en las sociedades latinoamericanas.

Recapitulando entonces y tratando de combinar el análisis de Nun con el nuestro hemos sugerido: *primero*, que la ruptura de los vínculos de la política con los diferentes órdenes en que se expresa el movimiento de la sociedad fue consecuencia de un patrón político-intelectual dominante en la comunidad académica que asociaba la imperativa necesidad de dar término al largo

período de violencia y represión autoritaria, la sensación de derrota política y la previsión de una inviabilidad de largo plazo para el logro de reformas socioeconómicas sustantivas con una crítica defectiva, por inconclusa, del economicismo y la progresiva renuncia a lo que habían sido las opciones político-ideológicas y enfoques analíticos precedentes; *segundo*, que es dicho patrón el que conduce, *a finales de los setenta*, a concebir el autoritarismo como una forma de gobierno independiente o como un régimen político autosuficiente, esto es, cuyas «leyes» de permanencia, movimiento o cambio le son endógenas; y, *tercero*, que es esta concepción de la forma de gobierno y/o del régimen político autoritario la que antecede y se trasvasa a la definición y análisis de la forma de gobierno representativo o del régimen político que lo reemplaza.

No es extraño por tanto que esta concepción de la política condujera a reducir el campo de la disciplina que la estudia al examen de los comportamientos y relaciones de sus actores en conexión privilegiada con las reglas e instituciones del régimen, mientras simultáneamente convertía la cultura política en el artefacto idóneo para explicar su dinámica y transformaba las restantes esferas de la actividad social en referentes externos de la misma.

LA RUPTURA CON EL ENFOQUE HISTÓRICO-ESTRUCTURAL Y LA DEFINICIÓN DE LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE GOBIERNO

Sin profundizar mayormente, se advertirá que la misma operación que abstrae el régimen político del movimiento de la sociedad para reificarlo como una esfera independiente, lo abstrae igualmente de la historia de la sociedad y, en ese sentido, deshistoriza el análisis de sus reglas, instituciones y actores. Como veremos de inmediato, esta forma de pensar la política y el régimen —inaugurada en la fase final del examen del autoritarismo—, contribuye a explicar la resolución teórica que se dio entre fines de los setenta e inicios de los ochenta al problema de definir lo que es la democracia.

Nun atribuyó la opción de los analistas de la transición por una definición procedimental de la democracia, así como su intensivo empleo de las teorías pluralistas, a las particulares condiciones dentro de las cuales debieron pensar su materia. De acuerdo a esa explicación, frente a un objeto inexistente, desconocido y de incierta ocurrencia —como era la democracia a fines del ciclo autoritario—, los analistas de la transición orientaron su mirada hacia aquellos países donde este régimen había surgido y se encontraba consolidado, recurriendo en auxilio de su tarea a las categorías con que era examinado por los teóricos pluralistas. Al proceder de este modo, dichos analistas realizaban una

opción por la forma liberal democrática del régimen como contenido de ese «objeto inexistente», al tiempo que no advertían la severa impugnación que importantes aunque minoritarias investigaciones teóricas y empíricas en los Estados Unidos y Europa Occidental formulaban a los fundamentos y categorías liberal-pluralistas de la democracia.

Consecuentemente, ellos concluyeron importando a la región un instrumental conceptual que, aunque cuestionado ya en sus sedes de origen, finalmente había sido elaborado en referencia a las experiencias histórico-culturales de los países europeo-occidentales y los Estados Unidos. El riesgo implícito entonces en esta forma de aproximación al objeto democrático era que, al desconocerse los específicos procesos y contextos histórico-culturales en que surgieron y se desarrollaron tales regímenes, como las elaboraciones teóricas que los interpretaban o explicaban, se desconocieran igualmente las notorias diferencias de aquellos procesos y contextos con los del Cono Sur, el Brasil y/o la región. Hasta aquí, Nun.

Como esperamos se haya observado, nuestra interpretación invierte la de Nun pues sugiere que el riesgo implícito de la importación teórica del pluralismo —con la que cierra su explicación del surgimiento del enfoque convencional de la democracia en la región—, en realidad antecedió y estuvo en el origen de la opción por la definición procedimental del régimen. Expresado de otro modo, fue porque los teóricos de la transición habían renunciado ya a un enfoque histórico-estructural y a su metodología comparativa que naturalizan la forma liberal democrática como contenido del régimen a construir e importan el instrumental pluralista para el desarrollo de sus análisis. Más aún, como sugerimos en el primer capítulo y observaremos más adelante, fue esa renuncia la que los condujo a descartar de las ideas de Dahl o Schumpeter, todo aquello que recordaba la precisa filiación histórica del régimen que analizaban.

Esa renuncia marcó una profunda inflexión en el modo habitual con que las ciencias sociales pensaron la realidad de la región. En efecto, a diferencia del tratamiento característico de las décadas anteriores a los objetos centrales de la reflexión latinoamericana —la modernización, las relaciones centro-periferia, la dependencia y, hasta cierto momento, el autoritarismo—, aquel dispensado a la democracia careció, desde su inicio, de una perspectiva histórico-estructural y/o de una metodología histórica-comparativa para su análisis. Probablemente por ello, la democracia en América Latina comenzó a correr entre los ochenta y los noventa la suerte que décadas atrás Schwars (1981 [1938]) observaba inscritas en las ideas e instituciones «fuera de lugar» o que Leopoldo Zea advirtió en los usos del positivismo por «los científicos» del Porfiriato.

LA RENUNCIA AL ENFOQUE HISTÓRICO-ESTRUCTURAL Y LAS CUESTIONES PENDIENTES

La primera consecuencia de la renuncia a una perspectiva histórica de análisis fue la negativa de la mayoría de los científicos sociales de la región a problematizar la definición de democracia que importaban. El descarte de una perspectiva de análisis comporta el rechazo o la desatención a las preguntas o cuestiones que plantea. No fue casual por ello que el evidente interés por instalar la forma democrática de gobierno en la región no se acompañara de la «natural» curiosidad por indagar por qué dicha forma no había surgido en África, Asia, Europa Oriental o América Latina sino en un grupo circunscrito de países del occidente europeo y los Estados Unidos. O por qué no surge en estos últimos en cualquier estación de su itinerario histórico sino, más bien, en la fase tardía de la modernidad o, para ser más precisos, en el primer tercio de este siglo cuando se generaliza en ellos el sufragio universal *efectivo*¹⁸.

Ello fue más sorprendente en la medida en que, planteando la realización de elecciones libres basadas en el sufragio universal como condición *inicial* para la construcción de las instituciones representativas del régimen, dichos analistas no parecieron dispuestos a preguntarse por qué esa condición en Europa Occidental había simultáneamente culminado la forma liberal-representativa del régimen y transformado éste en democrático-representativo. Asomarse a esta cuestión probablemente los habría conducido a registrar cómo, a pesar de sus diferentes orígenes, caminos y temporalidades, la gradual incorporación de la población al régimen liberal por la vía de la extensión del sufragio universal guardó, en decisivos países europeo-occidentales, una relativa sincronía evolutiva, a lo largo del XIX, con las otras reglas, instituciones y actores del mismo: creciente separación y autonomía de los poderes públicos, transformación de los clubes políticos y las facciones parlamentarias en partidos, densificación de la esfera pública, extensión de los derechos ciudadanos, etcétera.

18 Si bien es cierto que la historia moderna del sistema representativo liberal se inicia con la revolución inglesa y sus consecuencias políticas e institucionales en el siglo XVII, la incorporación *efectiva* de la mayoría de los miembros adultos y masculinos al régimen democrático liberal vía el sufragio universal, sólo ocurre en Europa Occidental en el primer tercio del siglo XX. (Ver, entre otras, las investigaciones de Nohlen (1981), en las que se da cuenta cifrada de la evolución mundial del sufragio en los siglos XIX y XX.) Si recordamos lo anterior no sólo es porque desde entonces no se puede definir un régimen político como democrático si se desconoce el derecho de la mayoría de la población a elegir sus autoridades, sino porque el sufragio universal efectivo fue reconocido internacionalmente –y en los análisis latinoamericanos de los ochenta– como una regla necesaria o imprescindible del régimen democrático.

Dada la voluntad manifiesta de iniciar y consolidar un nuevo régimen en la región, el asomo a esa cuestión habría planteado la necesidad de indagar si en las precisas condiciones económicas, políticas e institucionales que presentaban nuestros países entre fines de los setenta y comienzos de los ochenta era posible —o no— replicar ese evolutivo y/o sincrónico patrón o, en su defecto, identificar otras vías alternativas.

Al evadirse el planteamiento de estas cuestiones —evasión tanto más sorprendente por el ánimo fundacional que dinamizaba la naciente reflexión sobre la democracia—, se retiraban también de la agenda de la investigación la identificación de aquellos notables procesos históricos que antecedieron y acompañaron el surgimiento de esa forma democrático-liberal de gobierno en sus sedes originales. Nos referimos, por cierto, al desarrollo de poderosos Estados nacionales en pleno control de sus relaciones con el mundo no occidental; las formas que adoptaban en ellos los sistemas capitalistas; sus específicos patrones de relación Estado-sociedad; y, finalmente, el formato nacional-ciudadano que informaba su cultura-política.

Ello, a su turno, sustrajo de la preocupación teórica el problema relativo a las relaciones históricas que se establecieron entre tales procesos y esa forma de gobierno, esto es, sobre el carácter fortuito o necesario, diacrónico o sincrónico de sus vínculos o de los tipos de interacción que los envolvieron.

Esta última cuestión era tanto más importante en la medida en que, de aceptarse que esas relaciones habrían sido históricamente «necesarias», se habría abierto un nuevo conjunto de interrogantes tales como si dichos procesos —antecedentes, coetáneos y acompañantes de la forma democrática de gobierno— se presentaban, o no, en la región; si estando ellos en curso en América Latina, cuáles eran sus diferencias o parecidos en relación con las direcciones y formas que adoptaron originalmente en los países europeo-occidentales y los EE.UU. y cuáles sus impactos en la constitución de la forma democrática de gobierno en la región; o, *last but not least*, si los cambios históricos contemporáneos en la realidad internacional y latinoamericana permitían a la región construir la democracia prescindiendo de los procesos que se vincularon a ella en sus sedes originales.

Probablemente asuntos como los precedentes se habrían incorporado a la agenda de la investigación al inicio mismo de los ochenta, si la mayoría de los investigadores que aceptaron la democracia como forma de gobierno se hubieran interrogado sobre la característica dirección, forma y evolución de los procesos que en Europa Occidental o los Estados Unidos comenzaron a ser gobernados a través de esa forma, pues ello habría permitido reconocer que fue en un cierto estadio histórico del desarrollo de los mismos que dicha forma política fue generada, o que aquellos admitieron ser regulados por ésta.

Hemos atribuido, hasta aquí, la marginación de cuestiones decisivas de la agenda de investigación sobre la democracia al abandono de una perspectiva de análisis histórico-estructural. Estas cuestiones sin embargo habrían reaparecido si los científicos políticos de la región hubieran mostrado disposición a retirar las consecuencias de su propia definición general acerca del régimen democrático. En efecto, si asumían que dicho régimen mediaba las relaciones entre el Estado y la sociedad, debieron entonces reparar en que éstos –como sus pautas de relación– precedieron al régimen que tardíamente concluyó vinculándolos en el plano político-institucional. En caso de haber reparado en ello, probablemente habrían sido conducidos a reconocer –tal como hemos señalado anteriormente– que lo único que no puede hacer la democracia como régimen político es autoexplicarse y que, en dicha medida, era necesario internarse en el estudio de las experiencias históricas en que surge y se desarrolla y emplearlas en el cotejo comparativo con las que caracterizaban la región.

Tanto por la importancia que atribuimos a los procesos históricos en relación con los cuales surge la forma democrático-liberal de gobierno en Europa Occidental, como porque nuestra crítica al modo habitual de pensar la democracia en la región se basa precisamente en su abandono de cualquier perspectiva histórica para su análisis, presentaremos en lo que sigue nuestra interpretación de dichos procesos.

DE LOS PROCESOS HISTÓRICOS QUE CONFIGURAN EL SURGIMIENTO DE LA FORMA DEMOCRÁTICO-LIBERAL DE GOBIERNO

Como, según nuestro punto de vista, es ininteligible el surgimiento de la forma democrático-liberal de gobierno cuando se la abstrae de los procesos históricos que le dieron soporte y configuración, haremos en lo que sigue una abreviada y desigual descripción de ellos. Resulta claro que no es posible describirlos ahora sino en sus rasgos generales más evidentes. Ello, como es fácil comprender, comporta el riesgo de ofrecer una visión simplificadora y lineal de procesos complejos y diferenciados por sus especificidades nacionales, sus distintos momentos históricos de aparición, las variadas modalidades de sus desarrollos, las particularidades de sus agentes, etcétera.

Su descripción, en lo que sigue, estará orientada por el propósito de abstraer, en relación con cada uno de ellos, sus rasgos más característicos, en circunstancias que se producía la generalización del sufragio universal en los principales países de Europa Occidental. Si bien, como señala la investigación de Nohlen (1981), la participación en actos electorales se fue incrementando

en las décadas finales del siglo XIX, no es sino avanzada la segunda década del siglo XX que la mayoría de las poblaciones de esos países es incorporada al régimen político.

Conviene recordar, en este sentido, que diversos países habían madurado a fines del XIX, sus procesos de constitucionalización de las monarquías (o su supresión, como había ocurrido en Francia), desarrollo del parlamentarismo, extensión de los derechos de ciudadanía, formación de partidos políticos y, en fin, creado los Estados liberales de derecho. Las reglas e instituciones de sus regímenes políticos, sin embargo, no habían cobrado aún esa característica «universalidad práctica» propia de la democracia política.

No hay duda de que, observado desde una perspectiva probablemente más temporal que propiamente histórica, el régimen liberal fue evolucionando conforme incorporaba a más amplios sectores de la población al ejercicio de derechos civiles y políticos y a la posibilidad de participar directamente en actos electorales. La superación definitiva de la modalidad censitaria de la inscripción en los registros y de la participación en procesos electorales comportó el pasaje del particularismo elitista de sus reglas e instituciones a su densificación ciudadana y universalista. Por lo señalado, la descripción general de los cuatro procesos históricos antes referidos se realizará desde la perspectiva de los rasgos relativamente comunes que presentaban al finalizar el período liberal.

El carácter de la siguiente descripción da cuenta, asimismo, del ángulo desde el cual dichos procesos serán observados, lo que nos obliga a subsumir sus particularidades en orden a captar sus rasgos más generales. Pero es funcional igualmente al objetivo instrumental que persigue, pues se trata con ella de diferenciarlos de los que caracterizaron genéricamente los procesos históricos latinoamericanos.

Aunque se encuentra implicado en lo que venimos de señalar, preciso es decir que sólo por razones analíticas y expositivas cada uno de esos procesos será tratado por separado. Somos conscientes, en tal sentido, de que una descripción más rigurosa de los mismos debería registrar no sólo las formas específicas que adoptaron en cada espacio histórico temporal y su vinculación con otros de parecida densidad y envergadura. Tanto o más importante que ello hubiera sido recordar su mutua y constante implicación o retroalimentación, las marcas recíprocas que moldearon sus desarrollos y la modalidad constelativa con que se presentaron a la observación histórica¹⁹. En todo caso, en el siguiente capítulo intentaremos delinear, en los gruesos trazos que

19 Para una discusión de los distintos caminos históricos que siguieron los procesos de construcción de la democracia liberal pueden consultarse, entre otras, las obras de Tocqueville 1957, Moore 1973, Kurth 1985, Dahl 1989, Hermet 1989.

imponen las limitaciones de nuestro conocimiento, las principales conexiones establecidas entre ellos.

I. ESTADOS NACIONALES INDEPENDIENTES EN CONTROL DEL SISTEMA ECONÓMICO Y POLÍTICO INTERNACIONAL

Si bien Deutsch (1953), Gellner (1983), Tilly (1975), Anderson (1983) y Hobsbawm (1991), entre otros, han debatido sobre los orígenes y formas que adoptó la formación de los Estados nacionales europeo-occidentales, todos parecen converger en la idea que el final del XIX y el inicio del siglo XX los encuentra ya definitivamente consolidados. Dicha convergencia se extiende a los casos de aquellos países que, como Alemania e Italia, lograron tardíamente su conformación histórica estatal-nacional.

Al referir el carácter consolidado de tales Estados, damos cuenta del hecho que, a través de procesos seculares y específicos, ellos habían pasado las cuatro fases que, de acuerdo a la teoría de Rokkan (1971, 1975) –la más aceptada sobre la formación del Estado nacional en Europa Occidental (García Cotarolo 1985)–, tipifican su evolución histórica: 1) dominación de la periferia por el centro con vistas a construir la unidad territorial y poblacional del poder; 2) penetración y homogeneización cultural del territorio y la población por el centro político; 3) incorporación gradual de la periferia territorial y poblacional a la gestión del centro político; y, 4) relativa redistribución del poder desde el centro a la periferia, sin mengua de su autoridad y capacidad de control efectivo.

Dicho proceso conformativo se había mostrado igualmente capaz de superar los cuatro clivajes que, según el mismo Rokkan, se interpusieron en su desarrollo. En este sentido, los centros políticos de los Estados no sólo habían vencido ya las antiguas resistencias de las periferias al logro de la unidad territorial y secularizado sus formas de dominación luego de derrotar y separar las estructuras eclesiásticas del ejercicio del poder, sino que se revelaron particularmente aptos para administrar y regular dos clivajes característicos del siglo XIX: los combinados efectos resultantes de los procesos de industrialización y urbanización, así como los conflictos que oponían el trabajo asalariado y el capital.

Deberá anotarse aquí que formó parte de este mismo proceso conformativo, la expansión del poder de estos Estados nacionales –vía métodos militares, económicos y políticos– hacia otras regiones del mundo, interrumpiendo así sus específicos procesos civilizatorios. Ciertamente de este modo ellos continuaban un arraigado patrón histórico occidental notablemente reforzado desde los siglos XV y XVI. Pero tan importante como ello es reparar en que dicha

expansión generó –como señala Rokkan (1975)– condiciones fundamentalmente distintas a los procesos de construcción de Estados nacionales en las regiones no occidentales del mundo de manera que «...simplemente, la secuencia europea no puede repetirse en las nuevas naciones» (1975: 600).

Aunque elaboradas con referencia a la experiencia alemana, las ideas de Weber relativas al Estado moderno, su forma de dominio racional y legal y su devoto cuerpo de funcionarios y tecnócratas operando el interés nacional en los límites de la racionalidad instrumental expresaban, en mayor o menor grado, la realidad de la mayoría de los Estados nacionales europeo-occidentales entre fines del XIX y comienzos del XX. Tan característico como ello era la cerrada competencia económica y política que los oponía por el liderazgo de un desigual sistema internacional y el control de un acotado espectro de Estados nacionales dependientes y uno largamente mayor de dominios coloniales. En todo caso, dichos Estados dominaban, en el período en referencia y vía mecanismos coloniales o imperialistas, los intercambios con «el oriente» empleando en favor de su desarrollo los excedentes extraídos de sus colonias en África y Asia, como de los Estados dependientes de América Latina e, inclusive, de las naciones europeo-orientales.

No pueden entenderse las características anteriores sin hacer referencia a los profundos cambios que se produjeron en la organización y funciones de dichos Estados en los siglos inmediatamente precedentes pero, muy especialmente, a lo largo del siglo XIX. Los cambios producidos en sus modalidades de control interno de territorios y poblaciones como en las funciones de defensa y representación externa de sus naciones se tornan inteligibles cuando se los sitúa en el entrecruzamiento de los desafíos que debieron enfrentar y que, como tales, provenían del secular patrón de guerras territoriales y conflictos económicos y políticos que los oponían en la arena europea, de las modificaciones operadas en sus sociedades como consecuencia de vigorosos procesos de industrialización capitalista y progresiva urbanización de sus poblaciones, como del discurso nacionalista en que envolvieron sus respuestas a dichos desafíos.

El empleo de la expresión «entrecruzamiento» para referir la dinámica histórica que produce dichos cambios se basa en el reconocimiento no sólo de los influjos provenientes de los contextos nacional e internacional en que operaban, sino también de su autónoma capacidad para metabolizarlos en función de sus propios objetivos. La investigación histórico-comparativa, en este sentido²⁰ ha mostrado la mayor consistencia teórica del enfoque de Weber

20 Ver Polanyi 1944; Bendix 1974; Moore 1973; Tilly 1975; Evans 1979, 1990; Trimberger 1979; Stepan 1978; Birbaum 1980; Skocpol 1984, 1995; Gereffi 1990.

(1979) y Hintze (1968) que aquel de los neomarxistas y estructural-funcionalistas en relación al carácter y papel del Estado.

A pesar de las conocidas diferencias en los procesos constitutivos de dichos Estados, la experiencia histórica europeo-occidental es particularmente reveladora del carácter políticamente autónomo de sus comportamientos. Dicha autonomía no sólo se basaba en sus generales y privativas funciones –control interno de poblaciones y territorios, defensa y representación externa de sus naciones y administración de la violencia legal y/o legítima–, o en los específicos intereses surgidos del desempeño de esas funciones por sus cuerpos políticos, burocráticos y técnicos. Tampoco ella tuvo por fuente exclusiva la necesidad de sus responsables de articular en una perspectiva común las complejas y distintas demandas, nacionales e internacionales, vinculadas al ejercicio de sus funciones, o su expresión en la formulación de políticas diferenciadas de las propuestas por los agentes representativos de sus sociedades. Menos aún aquella puede ser imputada al hecho reconocible de que sus dirigentes –aunque vinculados a, o representando los intereses de grupos, sectores o clases de su sociedad–, debían expresarlos por la vía del cumplimiento de las responsabilidades inherentes a sus funciones y las obligaciones implicadas. Finalmente, tampoco la autonomía de los Estados europeo-occidentales radicaba en su especial condición de referentes centrales de la acción de los agentes políticos, empresariales y sociales de sus sociedades y/o en la necesidad de sus titulares de articular discursos nacionalistas que justificaran o legitimaran su acción.

Si bien todos esos factores concurren en su explicación, lo que típicamente caracterizó la autonomía de dichos Estados fue su extraordinaria capacidad para moldear su propia acción y configurar sus sociedades, metabolizando los cambios y demandas que éstas le planteaban vía la formulación de políticas, la modificación de su propia organización y la gradual construcción de una institucionalidad representativa. La explicación del desarrollo de esas capacidades remite nuevamente a la especificidad del curso histórico europeo-occidental.

Cualquier revisión de la historiografía accesible señala en este sentido tanto el enraizamiento nacional de esos Estados, como el papel que en ello desempeñaron la interacción de dos «factores» de nada desdeñable importancia. En efecto, las guerras territoriales, la competencia económica y política y las disputas por los mercados ultramarinos que los oponían, al configurar un escenario internacional amenazante, contribuyeron a convertir la unidad y la defensa nacional en poderosos cimientos del vínculo con sus sociedades. Este referente externo iba al encuentro de otro interno –ideológico y político– que, aunque específico en su origen, encontró en aquel bases firmes para su

desarrollo. Nos referimos al «principio de la nación» que galvanizaba sus discursos y prácticas, como las de sus sociedades.

En este sentido, del mismo modo que la institucionalidad liberal representativa inglesa se transformó en un referente obligado de los países europeo-occidentales entre fines del XVIII y avanzado el XIX, las ideas de soberanía popular, voluntad general y autodeterminación nacional transmitidas por la revolución francesa galvanizaron, por adhesión u oposición, «esperanza» o «temor», a las sociedades y Estados europeos en ese mismo período, operando así como otro referente decisivo de su vida social y política.

Si bien al interior de cada uno de los países europeo-occidentales el nacionalismo cumplió un papel integrador y homogeneizador de sus poblaciones, por su intermedio los Estados, arraigándose en sus sociedades, lo emplearon para el cumplimiento de sus funciones. Refractados por las guerras y los conflictos interestatales, los nacionalismos europeos adoptaron entonces, en el plano internacional, una modalidad defensiva o expansionista, pero siempre competitiva. Del mismo modo, refractado internamente por las disputas de los distintos agentes políticos de las sociedades, el nacionalismo europeo, sin perder su condición de «sentido común», concluyó expresándose en los discursos y prácticas de liberales, conservadores y socialistas. Ese referente liberal nacionalista pudo entonces, como recientemente advirtiera Wallerstein (1995), convertirse en homologador ideológico de independentistas como Mazzini, Garibaldi o Cavour en Italia, conservadores como Disraeli en Inglaterra o Bismarck en Alemania, liberales democráticos como Guizot o Ferri en Francia, liberales como Glandstone en Inglaterra o, en fin, como práctica del movimiento laboral y socialdemócrata en la mayoría de esos países.

Como el papel protodemocrático del nacionalismo y, en especial, de sus ideas de soberanía y autodeterminación nacional y/o de voluntad e interés general han sido ampliamente reconocidas por la historiografía europea (ver Carr 1983, Bobbio 1989, Hobsbawm 1991, entre muchos otros), no nos detendremos ahora en ello. Nos importa más advertir la forma en que el nacionalismo combinó, en la práctica histórica, las nociones de libertad positiva y libertad negativa que pavimentaron ideológicamente el camino de la forma democrático-liberal.

El interés por diferenciar analíticamente estas dos nociones ha tendido, en este sentido, a perder de vista la manera en que ambas fueron articuladas en la experiencia histórica europea occidental. Ciertamente es que las ideas de voluntad e interés general que permeaban el pensamiento democrático de Rousseau y Danton en Francia o, más allá, de Madison o Hamilton en los Estados Unidos —conectadas como estaban a la noción de libertad positiva entendida como el derecho de todos los hombres a participar en el ejercicio de la soberanía del

Estado–, los hizo refractarios a la acción de facciones y «partidos». Sabido es igualmente que Constant, en la segunda década del XIX y empleando una fundamentación distinta a la de Locke en el XVII, caracterizó la noción de libertad positiva como «antigua» oponiéndola así a la «moderna» de libertad negativa –el derecho de los individuos a oponerse a la interferencia del Estado en su vida privada–, contribuyendo de este modo a ensanchar el camino ideológico y político de la institucionalización pluralista de los intereses.

Pero si el desarrollo de las ideas tiene alguna relación con la evolución de la realidad, será preciso reconocer que el debate –más intelectual que político– acerca de ambas definiciones de la libertad se instalaba en el XIX, a diferencia del XVIII, en el cruce de los cambios que impulsaban la industrialización capitalista y la urbanización de las poblaciones, en la diferenciación de la estructura social y la aparición de nuevos actores, la pluralización de los intereses y sus formas de representación, la reconfiguración de las esferas pública y privada y las emergentes pautas de la relación Estado-sociedad.

Como respuesta a dichos cambios, el nacionalismo comenzó a metabolizarlos por la vía de un movimiento que, en forma simultánea, lo diferenciaba internamente en distintas corrientes políticas sin hacerle perder, por ello, su condición de genérica argamaza ideológica de todas ellas. Probablemente por esa razón, el liberalismo político que impulsaba la apertura de los mercados y la defensa de sus agentes privados no dejó por ello –especialmente a través de su variante liberal democrática– de ampliar gradualmente la institucionalidad representativa. Si por intermedio de la primera se oponía a la interferencia estatal en la esfera privada de la economía, por la segunda abría cautos mecanismos para la lenta incorporación de los intereses de ciertos sectores sociales en los asuntos públicos.

El movimiento obrero y socialdemócrata por su parte, si bien se opuso al liberalismo económico reclamando una acción interventora más enérgica de los Estados, no dejó por ello de presionar por la extensión de las libertades y los derechos civiles y políticos envolviendo su acción en una cobertura ideológica nacional-ciudadana. En el otro polo político, y a pesar de sus diferencias, conservadores como Disraeli en Inglaterra o Bismarck en Alemania no parecieron experimentar mayores dificultades en combinar la defensa de lo que consideraban los intereses de sus Estados y el apoyo a la aristocracia terrateniente y el empresariado capitalista con un discurso nacional integrador²¹.

21 Deberá recordarse, en este sentido, la dramática apelación del primero a «los valores de la nación inglesa» como base para el enfrentamiento de los problemas de la pobreza y la desigualdad en la Inglaterra o la –para la época– avanzada legislación sobre seguridad social propuesta por el segundo precisamente cuando intenta volver ilegal al movimiento socialista en Alemania.

El liberal nacionalismo europeo-occidental se transformó entonces en el lenguaje común de diferentes y encontrados movimientos políticos al articular simultáneamente los «antiguos» y «modernos» reclamos de la libertad positiva y negativa.

Los conflictos y la competencia internacional, como la «comunidad imaginaria» de la nación, no explican por sí mismos la capacidad de los Estados europeo-occidentales para el logro de sus objetivos si no los relacionamos con otros dos «factores» —para el caso «sociales»— de parecida importancia. Para decirlo rápidamente, estos fueron la poderosa alianza de una aristocracia modernizada y una dinámica y ambiciosa clase empresarial capitalista en la conducción de la mayoría de los Estados y los comparativamente elevados grados de libertad que para el desarrollo autónomo y eficaz de su acción derivaban de la reducida integración de la población al régimen político (ver, entre otros, Palmade 1973, Hermet 1989)²².

El impetuoso desarrollo de la industrialización en esos países y el fracaso de la ola revolucionaria de 1848 constituyen dos de las numerosas «pruebas» históricas a las que se puede acudir para verificar el poder y control ejercido por dichos Estados nacionales sobre sus sociedades. Observados en esta perspectiva entonces, la amenaza y competencia externa, el «mito» de la nación, las alianzas en el poder y el carácter elitista del régimen liberal parecen explicar, en su interjuego, la autonomía y capacidades de los Estados europeo-occidentales para el logro de sus objetivos en el siglo XIX.

Esas capacidades sin embargo sólo pudieron desarrollarse, como sugirió Rokkan, en el enfrentamiento de los problemas traídos consigo por la industrialización capitalista y la urbanización de las poblaciones.

En relación con la industrialización, era evidente que el pasaje de la primera a la segunda revolución industrial, la instalación de una nueva estructura de clases y los conflictos con ella vinculados, la diferenciación de los intereses públicos, privados y sociales y las presiones por una institucionalización pluralista constituyeron extraordinarios desafíos no sólo a la capacidad regulativa de esos Estados sino al mantenimiento de su propia representatividad. En este último sentido, era la «unidad nacional» y la integración de los lazos sociales —sobre los cuales se basaba la tradicional representación del Estado— las que eran amenazadas por tales cambios.

22 Según las cifras presentadas por Nohlen (1981: 60), sólo el 5.5, 12.1 y 12.1% de la población votó efectivamente en las elecciones en Inglaterra durante los períodos «hasta 1869», 1870-1890 y 1891-1913. En Alemania los porcentajes para los dos últimos períodos fueron 15.7 y 18.3% respectivamente. Los porcentajes fueron aún menores en Holanda —2.5, 3 y 12.7%—; Bélgica —1.7, 1 y 22.1%—; y Austria —0.5, 1 y 17.7%—.

Parecidos peligros provinieron de la progresiva concentración poblacional en las ciudades, las nuevas modalidades de articulación organizativa, la aparición de una movilidad y demanda social antes desconocidas o las emergentes presiones populares por derechos ciudadanos y participación política.

Como las orientaciones que guiaron las reacciones de los Estados ante estos desafíos serán delineados en los apartados siguientes, conviene referir aquí sumariamente su sentido más general.

Si algún patrón distinguible comunica las reacciones de esos Estados, cuando se observan éstas en una perspectiva de largo plazo, fue el de un doble movimiento por el cual, reconociendo la naturaleza conflictiva de los procesos que los desafiaban, *los promovieron* selectivamente para los efectos de una gradual ampliación de sus propias bases políticas de representación, mientras simultáneamente *los regulaban* para el mejor cumplimiento de sus privativas funciones institucionales. Probablemente por ello, su vigoroso apoyo al desarrollo industrial capitalista fue presentado como una «causa nacional» cuya realización, reforzando el poder de sus países –y por tanto el suyo–, incrementaba sus capacidades de intervención y moldeamiento del conflictivo escenario interestatal en que debían operar. No fue casual en ese sentido, como se obstina en revelar la consulta de la bibliografía histórica disponible, que los reclamos de apoyo y protección que les fueron dirigidos por los empresarios capitalistas fueran presentados igualmente en nombre de la expansión del interés, el poder o el orgullo nacionales.

Aunque en relación a ello se han subrayado, con razón, la estabilidad de sus orientaciones estratégicas y políticas, la adecuada distribución y compatibilización de los papeles estatal y privado en el desarrollo capitalista y la relativa selectividad de sus incentivos y protecciones, conviene recordar igualmente que formó parte de sus funciones regulativas la adopción de políticas –cuando las presiones sociales las hicieron necesarias o eventualmente inevitables– tendientes a colocar límites a las desigualdades producidas por los mercados.

Si bien estos límites reconocen su origen en las presiones ejercidas por los movimientos obreros y socialistas, ellos no pueden entenderse sin hacer un lugar en su explicación a los criterios con que los Estados tamizaban o metabolizaban esas presiones. En efecto, si no se reconoce la necesidad de reproducir o ampliar la representatividad nacional de los Estados o la legitimidad social de sus dirigentes, resulta difícil entender por qué se impusieron esos límites en circunstancias que los movimientos populares y socialistas no estaban en condiciones estratégicas e institucionales que les permitieran transformar en su beneficio el curso histórico de sus países. Resulta concordante con lo señalado, las diversas circunstancias históricas en las cuales fueron las propias elites de

los Estados las que promovieron o tomaron la iniciativa en las acciones destinadas a introducir aquel tipo de reformas democratizantes que no pusieran en cuestión su permanencia en el poder.

La misma mecánica probablemente es la que explica el gradual reconocimiento de los derechos de ciudadanía, la evolutiva aceptación de la presencia de organizaciones sindicales o de otro tipo en la vida pública, y la extensión del sufragio a diversos sectores sociales. Lo propio puede señalarse a propósito de la progresiva construcción de una institucionalización plural de los intereses e incluso del ensanchamiento de una arena pública, monopolizada inicialmente por los Estados, abierta luego a la participación de las clases medias y los agentes privados y que concluye incorporando limitadamente a representantes de los intereses populares.

Finalmente, es esta misma lógica reconocedora, metabolizante y regulativa de los cambios que los desafiaban, la que condujo a dichos Estados a aceptar la presencia de los partidos como titulares políticos de la representación social —fenómeno que se generaliza recién a partir de la segunda mitad del XIX—, preparándose de ese modo el camino que conducirá más tarde a la conformación de la democracia liberal como un régimen de partidos. Por razones como ésta es que, citando una profusa bibliografía, García Cotarolo (1985) señalara que los partidos y la democracia surgían y crecían allí donde el ámbito del Estado se ampliaba y donde nuevas fuerzas sociales, activadas por la industrialización capitalista, comienzan a ejercer presiones para la adopción por los gobiernos de decisiones favorables a sus intereses.

En todo caso, entre fines del XIX y comienzos del siglo XX, la mayoría de los Estados europeo-occidentales presentaba ciertos rasgos institucionales comunes, a pesar de los diferentes agentes, caminos y temporalidades nacionales que los forjaron. Nos referimos a la modalidad representativa del sistema político como forma del control de territorios y poblaciones y fundamento de la legitimidad de los Estados; la tripartición en cuerpos separados y relativamente autónomos de sus funciones ejecutiva, legislativa y judicial; la constitucionalización y gradual sujeción a ley de las monarquías y la vida pública; el desarrollo de una tecno-burocracia que opera los intereses y políticas permanentes del Estado; el progresivo control por los parlamentos del ejercicio del poder ejecutivo; el reconocimiento de los partidos como agentes políticos de las sociedades y de las organizaciones intermedias como agentes de los intereses privados y sociales; la evolutiva legalización de los derechos de ciudadanía y la ampliación gradual del sufragio a sectores más amplios de la población; el desarrollo de una «esfera pública» como otro mecanismo de debate y procesamiento de las relaciones de los Estados y sus sociedades, etcétera. Es entonces dentro de estas condiciones, características del Estado liberal de derecho

européo-occidental que se instalará la forma democrático-liberal de gobierno cuando el sufragio adviene efectivamente universal.

No se puede entender la aparición de lo que se denomina democracia representativa sin reparar en el carácter abiertamente autocrático de las relaciones internacionales controladas por los Estados nacionales que adoptan dicha forma política. No es vano recordar, en este sentido, que la forma demoliberal surge al término del período histórico europeo conocido como «la época del imperialismo»: 1875-1918 (ver Mommsen 1971; Hobsbawm 1989; P. Anderson 1985 [1980], entre otros). En dicho período, las modalidades coloniales o imperialistas que se imponen a la organización de las relaciones internacionales son justificadas, sea a través del discurso liberal de la «misión civilizadora» —por la cual aquellas modalidades aparecen como medios legítimos y «humanitarios» de extender el progreso y la democracia en el mundo—, sea por el discurso conservador articulado en torno a la «inferioridad racial» de los pueblos «atrasados» y «no civilizados». Como veremos luego, la pauta que asoció históricamente el surgimiento de la democracia liberal en un reducido número de Estados con el mantenimiento por éstos de un sistema internacional no democrático, daba cuenta del *carácter nacional y no universal de la nueva forma de gobierno, como de los valores que la sustentaban*.

Una vez concluido el período liberal en esos países, el patrón de control económico y político del sistema internacional por sus Estados se mantuvo a lo largo del siglo XX a través de distintas configuraciones —entre ellas, la propuesta wilsoneana (ver Wallerstein 1995)—, sea que en su dirección se encontraran corrientes políticas conservadoras, liberales, socialdemócratas o socialcristianas. Expresado en otros términos, dicho patrón acompañó las fases de «congelamiento» —el período que comprende las dos guerras «mundiales»— y consolidación —de 1945 en adelante— de la forma democrático-liberal en Europa Occidental y los Estados Unidos.

2. DEL DESARROLLO CAPITALISTA

Los Estados nacionales que concluyeron adoptando la forma democrática de gobierno, venían promoviendo y regulando el desarrollo de dinámicos agentes y expansivas estructuras industriales que no sólo operaban en mercados nacionales crecientemente integrados y relativamente protegidos, sino que competían y controlaban, con el apoyo político y militar de sus Estados, el mercado mundial de la época. Esas condiciones facilitaron el desarrollo de los procesos de ahorro e inversión, la invención y adaptación tecnológica, la articulación de los sectores productores de bienes de capital y consumo como la equilibrada

combinación de la oferta y la demanda, permitiendo un moderado pero duradero crecimiento de la producción y una gradual distribución de los ingresos en poblaciones en proceso de urbanización, elevación de su nivel educativo y expansión organizativa.

Como señaláramos anteriormente, conforme avanzó el siglo XIX, las alianzas en control de los Estados alentaron los procesos de industrialización capitalista a través de estrategias económico-políticas relativamente estables y de una distribución complementaria de funciones con sus agentes industriales, financieros y comerciales más dinámicos. Las necesidades de defensa y expansión del poder de los Estados en el conflictivo escenario internacional, la hegemonía de los discursos liberal-nacionalistas y las iniciativas y presiones de los más poderosos actores del empresariado, concluyeron enhebrando «el espíritu de ganancia privada» y «el ideal nacional-estatal» en la promoción del desarrollo capitalista.

Aunque en cada país, atendiendo a factores particulares como al distinto período en que se inicia la industrialización, las políticas económicas cobraron formas específicas, lo cierto es que ellas revelaron ciertas características comunes. Entre éstas se pueden citar el aporte indirecto o directo de los Estados a la creación de economías externas al proceso industrializador en materia de infraestructura física, vías de comunicación, escuelas y colegios politécnicos, etcétera. Concurrentemente, el Estado fue liberalizando los mercados internos para los agentes privados nacionales; alentó el desarrollo de la investigación científico-tecnológica orientada a la producción; proporcionó selectivos incentivos crediticios y tributarios cuando fueron requeridos; dio libre curso, sobre todo en el primer período de la industrialización, a formas inicuas de explotación del trabajo; protegió a sus empresariados oponiendo restricciones arancelarias a la competencia extranjera; y colocó su peso político y militar detrás de sus incursiones en los mercados externos.

Estos rasgos del papel del Estado en el desarrollo capitalista se acentuaron en Francia y Alemania como en los países europeos que iniciaron con retraso su carrera industrial (Gerschenkron 1968), y caracterizaron, de un modo general, su comportamiento a lo largo del siglo XIX.

Si bien el patrón proteccionista no era más aquel del período mercantilista, siguió imprimiendo su sello aún en países que, en distintos momentos históricos, levantaron las banderas del libre comercio y se beneficiaron de condiciones especiales para su desarrollo. Sea por haber iniciado tempranamente el proceso de industrialización capitalista y tener el control de los mares —como en Inglaterra—, sea por emplear en su favor una extraordinaria dotación de recursos y excepcionales condiciones geopolíticas y culturales —como en Estados Unidos—.

En efecto, como señalara, entre muchos otros, P. Deane (1977), la primera revolución industrial inglesa es inexplicable sin el selectivo apoyo que brindaron los gobiernos a sus empresarios a lo largo de su desarrollo. Una de las modalidades que adoptó dicho apoyo en ese país fue una cambiante protección arancelaria mantenida a lo largo del siglo XIX, con la sola excepción de las décadas del sesenta y setenta, que se cifraba en un arancel promedio de 50% al promediar el siglo y de aproximadamente 15% tanto al término de éste como en el inicio del siglo XX (ver, entre otros, Banco Mundial 1987, 1991; Kemp 1969; Bairoch 1980; León 1980). En los Estados Unidos, por su parte, el promedio arancelario del XIX ascendió al 59% para descender a poco más de 40% en la primera década del siglo XX (ver Ravi Batra 1993, Banco Mundial 1991).

Con la parcial excepción de Inglaterra —a la que las protecciones «naturales» y militares derivadas de haber iniciado, sin competencia, el despegue industrial y de contar con el control de los mares facilitaron su opción por el libre comercio internacional—, las estrategias y políticas económicas con que las alianzas en el poder impulsaron el desarrollo capitalista se mostraron más sensibles a las ideas de Hamilton, List o a las de los ministros de Napoleón I y Napoleón III que a las de Smith y Ricardo (ver, entre otros, Senghass 1986; Cameron 1992; Kemp 1969).

Dichas estrategias, más allá de sus especificidades nacionales y diferentes períodos de aplicación, combinaron un inicial rechazo a la libertad del comercio internacional demandada por Inglaterra cuando colisionaba con los intereses empresariales y/o nacionales; la promoción y protección selectiva de una agricultura modernizada, las industrias infantiles y los mercados internos²³; la posterior opción por la libertad de comercio una vez que los agentes económicos y sus empresas estaban en condiciones de penetrar y competir en los mercados externos; y un notorio interés por guardar equilibrios dinámicos entre las escalas de la inversión y la demanda, por una parte, y las redes socioinstitucionales de apoyo, por otro.

Lo que en todo caso importa poner de relieve son las características que cobró el desarrollo capitalista conforme avanzaba el XIX. Aunque bajo circunstancias y temporalidades distintas, la fase de libre competencia de pequeños y medianos empresarios en los mercados internos cedió el paso, en la

23 Bajo distintas condiciones, esta fue también la estrategia impulsada por Hamilton en los Estados Unidos al inicio del XIX y por el imperio Meiji en las décadas finales del XIX en el Japón. En cierta medida, por otra parte, el rechazo a la división internacional del trabajo estuvo en la base de la opción japonesa por una industrialización vía «precios equivocados» entre los cincuenta y los setenta del presente siglo como, a su modo y manera, en los planteamientos de Prebisch para América Latina a partir de los años cincuenta.

mayoría de los países, a otra fase de concentración y centralización del capital y al desarrollo de grandes empresas, monopolios y carteles²⁴. Si bien ello se hizo evidente en los tramos intermedios del ciclo primero textil y luego ferroviario, lo fue particularmente cuando se inicia la segunda revolución industrial a fines del XIX, al trasladarse la inversión y la ganancia hacia nuevas líneas productivas como la química, la electricidad, el petróleo y, poco más tarde, el automóvil. Se generó, de este modo, tanto un nuevo patrón de acumulación como un nuevo sector productor de bienes de capital, al tiempo que se recreaban las relaciones entre las nuevas formas cartelizadas de la institucionalidad empresarial capitalista y las nuevas modalidades organizativas y funcionales de los Estados.

Concurrentemente, se fue ensanchando una nueva estructura de clases que estimulaba la concentración poblacional en las ciudades, modificaba las formas de organización de los intereses e instalaba definitivamente los conflictos entre el capital y el trabajo en el centro del espacio político-social. No fue casual por ello que los partidos —especialmente a partir de la segunda mitad del siglo— acentuaran su conformación e idearios clasistas y que, en esa medida, sin dejar de operar en los escenarios privilegiados del Parlamento, lo hicieran ahora en los centros de vecindario y trabajo o emplearan los medios de comunicación impresa dirigidos a públicos más extensos.

La elevación del nivel educativo promedio, la densificación de las organizaciones representativas del capital y el trabajo, la multiplicación de diarios y revistas y la lenta extensión de los derechos de ciudadanía, por su parte, presionaron simultáneamente por una ampliación gradual del régimen político, como por una institucionalización pluralista, desigual y conflictiva. Estas presiones fueron dirigidas al Estado nacional y, de modo más preciso, a su institucionalidad parlamentaria. Ésta, por ello, sin dejar de ser el escenario de los conflictos y acuerdos de las elites, incorporó gradualmente en sus debates y decisiones las demandas de las organizaciones y partidos de los trabajadores.

La extraordinaria capacidad del Estado liberal para promover el capitalismo, iniciar la regulación gradual de sus expresiones más perversas, incorporar evolutivamente a sus poblaciones en el régimen político y culminar socialdemocratizando al movimiento obrero ha sido objeto de diferentes interpretaciones. Éstas, por cierto, hacen un lugar a los resultados que arroja el desarrollo del capitalismo en esos países.

24 Para las diferencias en cuanto a formas y temporalidades de ese pasaje entre los países que adelantan el camino de la industrialización y los que lo inician más tarde, ver Gerschenkron 1968, Senghass 1986, Bairoch 1980, Mommsen 1971, Pipitone 1994, entre otros.

Las investigaciones de Maddison (1986, 1991) a este respecto, han mostrado claramente un patrón de resultados para los períodos 1820-1870 y 1870-1913 que articulaba un constante y moderado crecimiento del producto, el producto *per cápita*, la inversión en capital fijo no residencial, la productividad y la demanda en el plano económico, con el lento incremento de la población en el plano demográfico, y los igualmente moderados y constantes del empleo, los ingresos, el nivel educativo y la esperanza de vida en el plano social. Tan característico como ello es que, en esos dos largos períodos, la tasa anual promedio de la inversión en capital fijo y, muy en especial, la correspondiente al volumen de las exportaciones básicamente manufactureras, fueron notoriamente superiores a las del producto y el producto *per cápita*.

El período 1870-1913, que nos importa porque antecede inmediatamente a la generalización del sufragio universal en dichos países, mostró que ese patrón de resultados económico-sociales siguió creciendo a pesar de la conocida crisis experimentada por el capitalismo en las décadas de los setenta y ochenta. Tan importante como ello es que los salarios reales en Inglaterra, Alemania y Francia registraron un moderado incremento (ver los gráficos correspondientes en Mommsen 1971: 74-76), que se fue acentuando entre 1890 y 1914. A este mismo período corresponde un gradual aumento del gasto público y de la legislación social como lo revelan, entre otros, los trabajos de García Cotarolo (1986) y Planas (1993).

Cierto es que el incremento del salario medio y de la legislación social daban cuenta de las luchas sociales y del desarrollo de una presión ciudadana sobre la acción de los Estados. Pero cierto es también que estos factores se combinaban con la necesidad experimentada por dichos Estados de legitimarse ante sus poblaciones imponiéndoles ciertos límites a las desigualdades generadas por el mercado y al desarrollo capitalista que impulsaban. No puede dejar de advertirse, en este sentido, que conforme avanzaba el capitalismo industrial en el XIX —pero de modo más evidente al inicio del siglo XX—, la reproducción de la fuerza de trabajo en Europa Occidental fue gradualmente definida por criterios político-culturales según los cuales el precio de la reproducción no sólo atendía ya las necesidades alimentarias sino, aunque en forma precaria, las educativas, habitacionales, etcétera, de los trabajadores.

De un modo o de otro, ello implicaba que el desarrollo del capitalismo operaba ya sobre la consideración práctica de que los ingresos populares, siendo un costo de producción eran, también, un componente de la demanda, como sobre la consideración político-cultural de que los trabajadores, siendo miembros de la sociedad, eran, por ello mismo, sujetos de derechos y oportunidades, esto es, ciudadanos.

En todo caso lo que importa destacar, como anverso y reverso del mismo proceso histórico, es la progresiva articulación, por un lado, de la desigual pluralización de la institucionalidad política, el desarrollo del parlamentarismo, la extensión de los derechos de ciudadanía y la evolutiva incorporación de las poblaciones al régimen y, por otro, de un patrón de sostenidos y crecientes resultados económico-sociales anclados en estructuras capitalistas integradas, expansivas y beneficiarias del comercio internacional. Este patrón de resultados es ininteligible si se desvincula de la acción de Estados galvanizados por el «mito nacional» y la necesidad de ampliar sus bases de representación y legitimidad, como de la presión nacional-ciudadana surgida de los agentes de la nueva estructura social. Es esta base material-institucional la que anidará y configurará el nacimiento de la forma política democrático-liberal.

3. *DE LAS RELACIONES ESTADO-SOCIEDAD: EL DESARROLLO DE LA ESFERA PÚBLICA*

Pero tampoco es posible entender la creación de la nueva forma de gobierno si no se la sitúa en el marco de las interacciones establecidas entre los Estados nacionales europeo-occidentales y sus sociedades, como del desarrollo de la «esfera pública» resultante de esas interacciones y transformada ya en decisivo *locus* de la política entre fines del XIX y comienzos del siglo XX.

En efecto, lejanos ya los regímenes absolutistas, consolidadas las monarquías constitucionales y sometidos los ejecutivos al creciente control y fiscalización de los parlamentos, los Estados europeos se emparentaban, a inicios del presente siglo, por una serie de rasgos comunes que los diferenciaban notoriamente de los que caracterizaron el inicio del XIX.

Entre esos rasgos pueden citarse los siguientes:

- 1) la creciente gravitación en su desempeño de cuerpos estables de funcionarios, administradores y tecnócratas que operan bajo criterios de racionalidad instrumental y en el marco de una legislación de la carrera pública que los autonomizaba relativamente de los avatares de la política cotidiana;
- 2) la notable expansión y diferenciación de su organización sectorial y facultad regulativa pues, a sus papeles tradicionales como garantes del orden interno, la seguridad externa, la titularidad de la violencia legítima, la preservación del poder militar, la administración territorial, la imposición tributaria, la producción de leyes, la función judicial, etcétera, se había agregado el manejo de un ramificado conjunto de tareas en los campos del planeamiento, la promoción científico-tecnológica, el desa-

- rollo de la infraestructura física y las comunicaciones, el apoyo a la producción, la gestión directa de un cierto número de empresas estratégicas, la administración de servicios sociales, etcétera;
- 3) el progresivo reforzamiento de su carácter representativo por la incorporación gradual de nuevos sectores sociales a los registros electorales, la igualmente gradual extensión de derechos civiles y políticos a la población, la conversión de los clubes políticos y las facciones parlamentarias en partidos y el evolutivo reconocimiento de éstos como titulares legítimos de la representación de la sociedad;
 - 4) la creciente separación, autonomía e interdependencia de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial como de las instituciones que los encarnaban y gestionaban;
 - 5) el anclaje de su legitimidad y la regulación de su actividad por su formal o real sujeción a las normas constitucionales, así como por su declarada voluntad de hacer de las leyes, generadas por la representación política de la sociedad, el rasero «universal» de las relaciones con sus representados.

Los anteriores rasgos, fácil es advertirlo, no hacían sino expresar que el Estado absolutista de los siglos XVII y XVIII se había transformado en el XIX en Estado liberal de derecho y se encaminaba ya hacia su conversión definitiva, avanzado el siglo XX, en Estado social de derecho. Conviene recordar, en este último sentido, que desde las leyes sobre los pobres en Inglaterra²⁵ y la defensa por Robespierre en Francia del «primer derecho...el de existir y...la primera ley social...aquella que garantiza a los miembros de la sociedad los medios de existir [a la que] todas las demás están subordinadas», los principales Estados europeo-occidentales comenzaron a asumir, de modo gradual, funciones de protección social orientadas a definir una suerte de umbral mínimo de vida ciudadana para los miembros de sus sociedades²⁶ Como Planas (1993) ha mostrado, ello se expresó en una creciente producción legal y la creación de servicios sociales a lo largo del XIX que comprometieron la acción de gobiernos autoritarios y liberales, como en los casos de Napoleón III en Francia, Bismarck en Alemania, Disraeli y Glandstone en Inglaterra, etcétera.

Los cambios ocurridos en los Estados europeo-occidentales guardaron correspondencia dinámica con los producidos en sus sociedades. Como recordaba Polanyi (1944), la propia noción de «sociedad» recién comienza a

25 Ver los análisis que de estas leyes hacen Polanyi (1944) y Marx en «El Capital».

26 Como hemos señalado en otra ocasión (Franco 1996), la noción de un umbral de vida ciudadana influyó notoriamente en los criterios con que Marx definió en los *Grundrisse* el costo de reproducción de la fuerza de trabajo.

generalizarse en el habla entre fines del XVIII y comienzos del siglo XIX como parte de los cambios promovidos por el desarrollo capitalista y la acción correspondiente de los Estados. Por su intermedio, autorefiriendo sus posiciones y relaciones recíprocas en una esfera de vida distinta a la pública, las poblaciones concluían el ya dilatado proceso histórico que las alejó de su original condición de «comunidades» o de su posterior autodefinición como vasallas de algún príncipe o siervas de algún señor.

La generalización de esa expresión daba cuenta asimismo del proceso de diferenciación de los intereses privados –correspondientes al «individuo» en tanto que propietario o profesional liberal portador de derechos civiles–, de los intereses públicos –correspondientes al ejercicio del poder por las monarquías y los gobiernos o de los derechos y obligaciones que con respecto a estos derivaban de la restringida titularidad de los derechos políticos–. Esta diferenciación de intereses permite explicar el desdoblamiento de la noción de sociedad en las referencias del habla culta de la época, a una «sociedad civil» –que articula la esfera de los intereses privados– y a una «sociedad política» –articulada en torno al interés del Estado–.

Observado en esta perspectiva, el desarrollo de culturas e identidades nacionales en la primera mitad del XIX compensaba, por la vía de su impronta integradora, el proceso de autodiferenciación de las sociedades en sus esferas «civiles» y «políticas». Un papel semejante debió cumplir cuando las diferencias y conflictos de clase, orientando la definición de los nuevos intereses, se hicieron más evidentes en la segunda mitad del siglo. Una vez sin embargo que el reconocimiento gradual de los derechos civiles, políticos y luego sociales reconvierten las culturas nacionales en culturas nacional-ciudadanas, se produce igualmente una reconversión ampliatoria tanto de la «sociedad civil» como de la «sociedad política». Para entender la dirección de estos procesos, conviene reintegrarlos a la dinámica de los cambios que se operaban en las sociedades.

Como hemos señalado, la combinación de un lento crecimiento demográfico y de un moderado pero persistente crecimiento económico, al posibilitar el establecimiento de un relativo equilibrio entre los procesos de industrialización y urbanización, había transformado las ciudades en los centros dinámicos de la vida pública. Los complementarios efectos producidos por la extensión gradual de la infraestructura física y comunicativa y de las redes de intercambio mercantil, de la institucionalidad del Estado y el sistema educativo, así como la progresiva universalización efectiva de la ley y de la legislación de los derechos ciudadanos, tendieron a homogeneizar culturalmente a poblaciones sometidas ya a un intenso proceso de nacionalización de sus conciencias y costumbres.

Ese proceso de integración nacional-ciudadana fue definiendo el horizonte político-cultural de las sociedades, regulando los conflictos derivados de la nueva estructura de clases. El «interés nacional» apareció por ello como instrumento ideológico de las clases medias y empresariales en expansión, arena de las disputas políticas de liberales, conservadores y posteriormente de los socialistas, y como recurso legitimador de los Estados ante sus poblaciones.

A fines del XIX y comienzos del siglo XX, era evidente ya que la denominada «sociedad civil» no era más ni el coto de los intereses privados amparados en el derecho civil, ni la esfera monopolizada por las organizaciones de empresarios capitalistas y profesionales liberales para instrumentar o regular sus conflictos con el Estado. La presencia expansiva del movimiento sindical y cooperativo, el reconocimiento de sus derechos a organizarse y autorrepresentarse ante el Estado, la intermitente ampliación del sufragio y, en menor medida, de los derechos sociales, así como la conversión de las facciones parlamentarias en partidos políticos, se habían combinado para desarrollar, con nuevos actores, el ámbito de la sociedad civil. Ésta, ahora, articulaba los intereses y organizaciones privadas, sociales y políticas.

Como es fácil entender, estos cambios en los componentes, dimensiones y formas institucionales de la sociedad civil —en cuya base material se encontraba la centralización del capital en monopolios y *holdings* financiero-industriales y la organización obrera en grandes federaciones y centrales sindicales—, guardaban correspondencia con las nuevas responsabilidades y papeles asumidos por el Estado liberal. Expresado en otros términos, los contenidos y ámbitos clásicos de «la sociedad política» y «la sociedad civil» con que se había organizado hasta mediados de siglo la visión global de las sociedades, no daban cuenta más de la nueva situación existente a finales del siglo en la vasta mayoría de los países europeo-occidentales.

Cuando se vincula la generalización de un sentido común nacional y progresivamente ciudadano en las poblaciones con los cambios producidos en las relaciones de los Estados liberales de derecho y las nuevas «sociedades civiles», es posible comprender el extraordinario desarrollo cobrado por la «esfera pública» entre el último tercio del XIX y las primeras décadas del XX.

Aunque surgida, como señala Habermas (1986), en el marco de regímenes absolutistas a fines del siglo XVIII, sólo bajo las nuevas condiciones dicha esfera se convierte en el espacio político y simbólico central de los intercambios entre ciudadanos privados, representantes de organizaciones, grupos intelectuales y personal político, articulados en torno al debate y la definición del «interés general». El expansivo desarrollo de esta esfera, a través de la cual se forma la «opinión pública», reconoce entre sus determinantes inmediatos tanto la extensión de los derechos de ciudadanía —que facilita la ampliación y

conurrencia de nuevos participantes en la misma— como la elevación del nivel educativo promedio y la circulación ampliada de periódicos y literatura impresa —que permiten cubrir progresivamente la condición requerida para participar en ella: la formulación razonada de los intereses y puntos de vista—.

La poderosa gravitación de esta esfera, que articulaba, a través del debate público, la acción de los Estados y las sociedades, no puede explicarse sin recordar que, por su intermedio y luego de un dilatado proceso histórico, la «razón» y la «palabra» parecían terminar de reemplazar a la «fuerza» y la «violencia» como mecánicas de funcionamiento de los ordenamientos políticos. Observada en esta perspectiva, la instalación de gobiernos representativos basados en el sufragio universal aparecerá simultáneamente como parte y expresión de los cambios antes reseñados.

4. *DE LA CONFIGURACIÓN POLÍTICO-CULTURAL «NACIONAL-CIUDADANA»*

Finalmente, otra de las condiciones que precedieron y acompañaron la forma democrático-representativa basada en el sufragio universal efectivo —y cuya impronta en la construcción misma del significado de la democracia en los países europeo-occidentales no ha sido suficientemente relevada— fue la identidad nacional-ciudadana de sus poblaciones. Si bien esa identidad, en su contenido específicamente nacional, comenzó a forjarse en los marcos del absolutismo del XVIII como un típico «excedente» intersubjetivo y simbólico de experiencias de vida en común desarrolladas en las fronteras de los Estados, el territorio, la lengua, la memoria y las tradiciones históricas —así como en directa relación con el secular patrón de guerras que cubrieron, desde el siglo XVI, el itinerario europeo—, lo cierto es que ella adquirió un nuevo y distinto carácter a partir del siglo XIX bajo el impulso, ahora, de los Estados nacionales y el desarrollo capitalista.

Como las condiciones que hicieron ello posible han sido identificadas, entre otras, por las investigaciones de Gellner (1983), B. Anderson (1983) o Hobsbawm (1991), no las reiteraremos aquí. Para nuestro propósito importa más bien recordar que a las formas que adoptaron las relaciones entre los Estados nacionales y el desarrollo capitalista en el XIX —progresivo aglutinamiento de la población en las ciudades, extensión de las redes mercantiles, transmisión por el sistema educativo del discurso integrador, gradual desarrollo de los compromisos políticos y sociales del Estado, etcétera—, se agregaron los combinados efectos de una progresión gradual de los derechos de ciudadanía, la conversión de los discursos de la nación y la ciudadanía en instrumentos legitimadores de los intereses y aspiraciones de las clases y sectores

políticamente emergentes, así como del desarrollo de una esfera pública entrecruzando la acción de los Estados y sus sociedades, *mientras continuaban operando los factores nacionalizadores del siglo precedente*.

Lo que de nuevo sumó entonces el XIX al ya dilatado proceso de nacionalización de las poblaciones fue la transformación de sus miembros –bajo el estatuto político-cultural de la ciudadanía– en vector impulsor de dicho proceso. Por su intermedio el «nosotros nacional», activamente configurado por la exterioridad cercana y amenazante de los «otros extranjeros» o por la más distante y ajena de los «otros del oriente», sin mengua de su permanencia, devino ahora en un «nosotros» enraizado en la sociedad y la ciudadanía y que reconocía a los Estados como su referente inmediato. La articulación del antiguo y nuevo contenido de la identidad se expresó entonces en una configuración nacional-ciudadana.

Como hemos señalado en otras ocasiones (Franco 1993 b), el desarrollo de la identidad nacional-ciudadana implicó mucho más que un núcleo, simultáneamente real e imaginario, de experiencias, referentes, valores y normas comunes perfilando el «nosotros» por la diferencia o el contraste con los «otros». Ella moduló asimismo, entre los que se reconocían en ese «nosotros», un patrón específico de interacciones sociales basadas en sentimientos de copertenencia, reconocimientos mutuos, reciprocidades de trato, distribución de derechos y obligaciones y una orientación más inconsciente que consciente a devaluar, rechazar o descartar todas las diferencias, desigualdades y conflictos que la amenazarán o pusieran en peligro.

Observado de este modo, pueden entenderse los efectos del «nosotros» nacional-ciudadano en los procesos y relaciones políticas. No es casual en este sentido que, conforme avanzaba el XIX, cualquier interés parcial necesitara presentarse bajo la envoltura del «interés general» para legitimarse y operar en el escenario político. Como tampoco lo fue que los agentes protagónicos de los conflictos de clase debieran usar el lenguaje reivindicativo de la nación y la ciudadanía para acumular fuerzas o lograr apoyos a sus circunscritos objetivos en la lucha política.

Las ideas, sentimientos u orgullos vinculados a la sensación de formar parte de una «comunidad nacional» y luego ciudadana, permite igualmente entender el gradual enraizamiento de las relaciones entre gobernantes y gobernados o representantes y representados en una matriz de valores compartidos. Ello explica, asimismo, la naturaleza cultural y no sólo jurídico-política de la representación y la legitimidad, como también la creciente necesidad de los titulares de los Estados y la representatividad política de imponer límites a las desigualdades que amenazaban la reproducción de «la comunidad» y, con ello, su propia representatividad y su propia legitimidad. Como parece fácil

entender, será bajo las condiciones de ese formato nacional-ciudadano de la cultura política que el ejercicio del poder se va transformando lentamente en ejercicio de la autoridad.

Lo que venimos de señalar sugiere que el desarrollo de ese formato cultural fue tejiendo una red invisible de reconocimientos y reciprocidades desiguales que articulaba el sistema político europeo-occidental como sus poblaciones y sociedades. De este modo, se fue abriendo la posibilidad política de integrar progresivamente a éstas al régimen liberal vía la imposición de tamaños políticamente manejables a las desigualdades generadas por el mercado y el desarrollo capitalista. Lo que estamos insinuando es que, en las condiciones del referido formato político-cultural, la búsqueda de legitimidad política debió tomar la doble y simultánea forma de la extensión progresiva de los derechos de ciudadanía y de la regulación del capitalismo. De este modo, se fue configurando una sólida y duradera transacción entre ciudadanía y capitalismo.

Sobre el piso cultural de la igualdad nacional –nos referimos a aquella que unificaba los derechos y obligaciones de los miembros de una comunidad estatal por sus diferencias con «los extranjeros», esto es, con los miembros de otras comunidades estatales–, se fue forjando en el XIX un nuevo tipo de igualdad, la ciudadana, basada ahora en la unificación de los derechos y oportunidades de los individuos en tanto que miembros de sus sociedades (Marshall 1976).

En la medida en que los derechos de ciudadanía se fueron reconociendo o conquistando, las sociedades europeo-occidentales comenzaron a ser reguladas por dos principios contradictorios: mientras el sistema económico-productivo y las relaciones sociales a él vinculadas se regían por el principio de la desigualdad en la distribución de la propiedad, el capital, la tecnología, los ingresos, etcétera, el régimen político empezaba a serlo, al menos en aquellos limitados ámbitos cubiertos por el progresivo reconocimiento legal de derechos, por el principio de la igualdad ciudadana.

Esta doble situación, por la cual los miembros de las sociedades eran simultáneamente desiguales en sus relaciones económico-sociales y gradualmente iguales en acotados ámbitos del régimen político, fue definiendo característicamente la ciudadanía como «la igualdad de los desiguales». En cierto modo, ese era el sentido empíricamente exacto de la definición de igualdad ciudadana, pues el reconocimiento de los derechos y oportunidades de todos los miembros masculinos de la sociedad se estatuyó, por su intermedio, *con independencia* de sus herencias, patrimonios y activos, posiciones y funciones sociales, creencias religiosas y políticas, etcétera.

La progresión de la ciudadanía, sin embargo, no sólo evidenció que la evolución de las ideas iba por delante de la evolución de las condiciones de

vida. Ella también hizo posible que, bajo sus banderas, los trabajadores organizados ejercieran una doble y simultánea presión en orden a lograr el establecimiento de alguna relación entre sus condiciones de vida y trabajo y su estatuto ciudadano. Por la primera, intervinieron directamente sobre la mecánica de operación de las empresas capitalistas para modificar sus condiciones de trabajo y elevar el nivel de sus ingresos. Por la segunda, intervinieron sobre los Estados, sea para arrancarles decisiones en favor de sus demandas, sea para lograr de ellos la prestación de servicios sociales compensatorios de las desigualdades generadas por el capitalismo.

Como consecuencia de lo anterior, se generaron tendencias ambivalentes en la dirección de los comportamientos sociales y estatales. Por un lado, se combinó la movilización de los trabajadores por la afirmación y expansión de sus derechos con las necesidades de los Estados de reproducir o ampliar su representatividad y legitimidad expandiendo la ciudadanía y regulando las desigualdades del capitalismo. Pero, por otro, la relativa debilidad de sus organizaciones como su «nivel de conciencia» no impulsaba a los trabajadores a una confrontación «decisiva» con el capitalismo sino, más bien, a obtener de él mejoras graduales en sus condiciones de vida (Przowski 1986), mientras que los Estados, comprometidos con el desarrollo de sus aparatos productivos y la defensa de sus intereses en la encarnizada competencia internacional, sólo estaban dispuestos a regularlos de un modo que no pusiera en peligro su expansiva dinámica.

El intenso debate político suscitado en torno a la implantación del sufragio universal efectivo (ver Hermet 1989, Rosannvallon 1992, Hobsbawm 1991, Przowski y Limomgi 1994) da cuenta de la verdadera naturaleza del problema envuelto en las relaciones de la ciudadanía y el capitalismo.

En efecto, mientras los sectores conservadores y empresariales advertían los «ominosos peligros» que correría la propiedad privada en caso de optarse por el sufragio universal, los sectores liberales, democráticos y, en cierta medida, los socialistas, entendieron que con él se cerraba el ciclo histórico de las revoluciones pues ahora sería posible realizar cambios sociales por medios pacíficos y legales, esto es, por elecciones. Como se observa, mientras en el primer caso la lectura del sufragio se efectuaba en la clave de la contradicción entre capitalismo y ciudadanía, en la segunda se basó en la idea de una transacción entre ellos.

La historia de la transacción entre capitalismo y ciudadanía debe hacer un lugar a los cambios operados en la percepción del capitalismo por los movimientos obreros, intelectuales y socialistas en la segunda mitad del XIX. Las derrotas experimentadas por el movimiento cartista en Inglaterra y las insurrecciones europeo-occidentales entre 1848 y 1850, así como la

sufrida por la Comuna de París en 1871, parecieron convencer a dichos movimientos de la imposibilidad práctica de superar el capitalismo y derrocar a sus Estados por medios violentos o revolucionarios. Posteriormente, el incremento del salario medio y de la legislación social en el largo período (1880-1914) que precede inmediatamente a la adopción del sufragio universal efectivo, reveló a dichos movimientos que era posible mejorar sus condiciones de vida y trabajo, así como obtener o conquistar derechos ciudadanos, empleando otros métodos de lucha. No fue casual por ello que asalariados y socialistas progresivamente concentraran sus energías en el logro de su integración al sistema político por vía del sufragio universal. De este modo, se fue definiendo el significado práctico de la ciudadanía. Por su intermedio la «desigualdad socialmente aceptada» —o desigualdad «legítima»— se transformó en la definición empírica de la igualdad ciudadana. Una vez producida esa transformación, la democracia liberal pudo ser definida, a su turno, como un régimen político de ciudadanos.

Según nuestra interpretación, la forma demoliberal del régimen político advino como parte y expresión de esta específica evolución político-cultural. Ello nos obliga a reconocer que la base que la antecede y configura no sólo era estatal, material e institucional, como señaláramos en las secciones anteriores sino, más precisamente, estatal, material, institucional y cultural.

Conviene finalmente preguntarse por el contenido real de los valores nacional-ciudadanos que en Europa Occidental abren y configuran el camino de la democracia liberal.

Con independencia de su fundamentación en creencias religiosas, derechos «naturales», interpretaciones de la historia, estructuras económico-sociales o en la «espontaneidad creativa», lo cierto es que los discursos ideológicos cristianos, liberales, comunitaristas, socialistas o anarquistas del XIX transmitieron la idea de una especie humana universal dotada de derechos inmanentes o histórico-sociales. Al constituirse la política como una transacción entre las ideologías y la realidad de la época, no fue extraño que esos ideales o idearios se ahormaran, en la práctica, al imperio de los valores de la cultura nacional-ciudadana. Por ello mismo no fue sorprendente que el liberalismo del XIX fuera políticamente nacionalista, aunque con una argumentación y una práctica distintas al nacionalismo conservador; que la socialdemocracia acompañara a sus Estados en las guerras intereuropeas como en la justificación, más o menos sofisticada, de sus aventuras coloniales; o que las iglesias católicas y protestantes santificaran la misión civilizadora y cristianizante de sus Estados en los países de ultramar.

Lo que ello sugiere es que progresivamente y del mismo modo en que esa cultura fue definiendo empíricamente una latitud «nacional» o «europea»

—según países, tiempos o circunstancias— a los valores supuestamente universales de la libertad, la razón, el progreso o la igualdad, hizo lo propio con los valores de la ciudadanía, la representatividad, el pluralismo, la legitimidad, la ley o la participación, que acunaban el discurso ideológico de la democracia. Visto en esta perspectiva, no fue casual que las corrientes liberales, democráticas o socialistas, como importantes sectores populares, respaldaran las formas coloniales o imperialistas de dominación y explotación de las comunidades «atrasadas» y «sin historia» o de los Estados y sociedades dependientes del «oriente no civilizado», precisamente cuando emerge en sus países la forma representativa de gobierno basada en el sufragio universal efectivo.

A partir de ese momento, por coincidencia o necesidad histórica, dicha forma en el occidente europeo y los Estados Unidos se asoció con la dependencia o marginación de la vasta mayoría de la «especie universal», y con la dificultad crónica de los países de «ultramar» para construirla bajo el imperio de sus propias circunstancias y voluntad política. La democracia se constituyó entonces como una forma política nacional, no universal.

CAPÍTULO VI

LA RENUNCIA AL ENFOQUE
HISTÓRICO-ESTRUCTURAL, LOS PROCESOS
CONFORMATIVOS DEL RÉGIMEN DEMOLIBERAL EN
EUROPA OCCIDENTAL Y LA ACRÍTICA IMPORTACIÓN
DE ESE RÉGIMEN EN AMÉRICA LATINA (II)

NUESTRA EXPOSICIÓN HASTA AQUÍ NO SÓLO ha intentado describir, en trazos generales, los procesos históricos que antecedieron y acompañaron la generación de esa forma de gobierno, ni tan sólo ha afirmado que es en un determinado estadio de maduración de sus diferentes desarrollos que ésta aparece. Con ella hemos sugerido igualmente que esos grandes procesos se articulaban en un patrón histórico característico de la privativa evolución europeo-occidental y que, en esa medida, contribuyeron a delinear el contenido y límites de la forma democrático-liberal de gobierno.

Sugerir ese patrón general no niega por cierto ni las especificidades nacionales de los procesos políticos que la configuraron, ni lo que de innovación aportaron en cada país los agentes que los lideraron. Menos aún deja de tomar en consideración los agrupamientos que de esas experiencias se han realizado atendiendo a criterios tales como los diferentes períodos en que se iniciaron o desarrollaron, las distintas características de los procesos y niveles de desarrollo económico-social de los países, la integración de éstos por áreas geoculturales, su relación con procesos revolucionarios o evolutivos, etcétera. —ver B. Moore 1973, Kurth 1985, Dahl 1989, S.N. Eisenstadt 1985, T. Skocpol 1985, Hermet 1989, entre otros—.

Con la noción de «patrón histórico» o de «modo histórico de producción occidental de la democracia liberal» intentamos capturar la dinámica interactiva de procesos que, siendo comunes a esas experiencias, jugaron —según nuestra interpretación— papeles relativamente similares en la conformación de ese orden político.

El empleo de un marco interpretativo general en esta materia no es inusual, como lo demuestran, por ejemplo, las investigaciones de Dahl o de

Hermet. Sin mengua del reconocimiento de las diferencias por países o por agrupamientos de países, en dichas investigaciones se explora en un «camino histórico central» en torno al cual se observan los caminos específicos o se detectan aquellos rasgos compartidos por la mayoría de las experiencias históricas nacionales. Va de suyo que la evaluación de dicho tipo de marcos interpretativos debe tener en cuenta la escala que les es propia o el plano en que se formulan.

Deberá observarse igualmente que nuestra interpretación no ha cubierto ni cubre el dilatadísimo proceso de democratización de las sociedades europeo-occidentales a partir, por ejemplo, de la revolución inglesa, como tampoco el período estrictamente liberal aunque, inevitablemente, hace referencia a ellos. En este sentido, y por basarse en una diferenciación del período y régimen liberal del período y régimen democrático-liberal, nuestro interés se concentra en el período que precede a la aparición de la democracia liberal en Europa Occidental y, de modo más preciso, al comprendido entre la segunda mitad del XIX y las primeras décadas del siglo XX.

DEL «MODO HISTÓRICO DE PRODUCCIÓN» DE LA DEMOCRACIA LIBERAL EN EUROPA OCCIDENTAL

Como no podemos ahora –dados los límites impuestos por los específicos propósitos de nuestra reflexión– desarrollar en extenso nuestra interpretación sobre la dinámica histórica que articuló dichos procesos y los condujo a la formación del régimen demoliberal, intentaremos en lo que sigue condensarla en una forma inevitablemente esquemática.

Para ello conviene recordar que la genérica descripción del desarrollo de esos cuatro procesos realizada en el capítulo anterior fue guiada por el reconocimiento de la relativa autonomía de sus agentes propulsores, lo que nos condujo a afirmar que todos ellos coparticiparon en la producción del régimen demoliberal. Que todos «coparticiparan» no significa, por cierto, ni que su poder en la configuración de sus relaciones fuera el mismo, ni que su «peso histórico» en la producción del régimen fuera equivalente.

La larga hegemonía del régimen liberal demuestra –como, por lo demás, es reconocido por cualquier versión histórica de ese período–, que las relaciones entre los agentes de dichos procesos se articulaban a partir de una dinámica central impuesta por el poder de las elites del Estado y los agentes del desarrollo capitalista. Si bien en los comienzos del XIX esa dinámica pareció responder más al poder de las primeras, el desarrollo de las formas monopólicas y de los *holdings* financiero-industriales en los tramos finales

del siglo –pero, en especial, en los inicios del actual–, incrementó el poder de los segundos.

Al referirnos al poder de estas elites no sólo aludimos al control «físico» o legal de la violencia por las primeras, o de la propiedad del capital por los segundos, sino a su proteica capacidad para definir el cuadro político, institucional y cultural en que desarrollaban su acción los agentes sociales y culturales de los otros procesos históricos.

Si bien en la base de ese poder se encontraba la progresiva y tensa articulación de sus intereses –reforzada notablemente entre fines del siglo y comienzos del actual por la modalidad weberiana del Estado, el nuevo modo de acumulación correspondiente al inicio de la segunda revolución industrial y el naciente formato monopolista o cartelizado de la empresa capitalista–, fueron los procesos que lideraban los que explican la dependencia que impusieron a los restantes agentes sociales o intelectuales de sus países. En la medida en que los desarrollos nacionalizadores del Estado y el capitalismo se constituyeron en los vectores impulsores de la organización jerárquica de las poblaciones, la dependencia de éstas y sus agentes político-sociales no se explica tan sólo por las subordinadas posiciones o funciones que ocupaban o desempeñaban en las redes organizativas e institucionales controladas por aquellos, sino al hecho de que sus condiciones materiales y simbólicas de existencia –que son las que definieron sus posiciones y funciones en sus sociedades– fueron creadas por el impulso del Estado y la industrialización capitalista. No fue casual por ello que, del mismo modo que el Estado y el capitalismo se convirtieron en los inevitables centros de referencia para la acción de los ciudadanos, sus organizaciones y representantes, la argamasa político-cultural del nacionalismo operara como una matriz englobante de sus procesos de secularización, individuación, pluralización de intereses, ciudadanización, organización, etcétera.

Para explicar la larga transición de una «democracia de propietarios y contribuyentes», basada en un régimen electoral censitario, a una democracia liberal organizada sobre el sufragio universal efectivo, es preciso dar rápida cuenta de los efectos involuntarios de la acción del Estado y el capitalismo. Tales efectos se reconvirtieron en impulsores de un movimiento de la sociedad que, a través de sus nuevos actores, presionó sobre los mecanismos institucionales y culturales del régimen liberal, redefinió las bases de representación y legitimidad del Estado –como las pautas de su relación con el desarrollo capitalista–, y concluyó incorporando, por la vía del sufragio, a la mayoría de la población adulta y masculina al régimen político.

Con respecto a los efectos involuntarios del capitalismo conocido es que, al tiempo que atrajo a las poblaciones rurales a las ciudades y las organizó y

disciplinó en sus centros fabriles, generó una nueva estructura de clases, opuso los intereses de capitalistas y asalariados, propició el desarrollo de nuevos actores sociales y políticos e hizo emerger la lucha de clases como un nuevo vector dinámico de la marcha de las sociedades. Concurrentemente, su propia configuración a través de agentes económicos independientes, descentralizados y competitivos —condición que la centralización del capital no desapareció—, el desarrollo del mercado como esfera de sus intercambios y nuevo centro dinámico de referencias de la sociedad, así como la progresiva creación de instituciones representativas para la defensa de los intereses, concluyeron presionando por una institucionalización pluralista del sistema político.

En lo que respecta a la acción de los Estados, si bien el desarrollo de sus nuevas funciones, redes organizativas y servicios sociales se orientó al enraizamiento de su propio poder, al realizarse por las vías de la puesta en comunicación, integración y socialización nacional de sus poblaciones, ella arrojó como resultado involuntario el reforzamiento de las sociedades como esferas crecientemente autónomas de interacción social. Lo propio ocurrió con el reforzamiento de su condición de centros políticos de decisión, referentes obligados de la acción de las sociedades y sus nuevos actores, y articuladores centrales del discurso nacional-estatal. La consecuencia involuntaria del desarrollo de sus poderes y facultades fue tener que hacerse cargo de las crecientes demandas y presiones dirigidas hacia sus instituciones parlamentarias y ejecutivas.

Las demandas sociales dirigidas a los Estados integraban tanto aquellas que exigían un desempeño más eficiente de sus propias responsabilidades, como las que les eran transferidas al no ser satisfechas en los centros de trabajo capitalista. Como veremos luego, la articulación progresiva de esas demandas en el cuadro de referencias que debían emplear las elites dirigentes para definir su propia acción, interactuó con su necesidad de observar las consecuencias sociales del funcionamiento del capitalismo para los efectos de su regulación.

Lo que estamos sugiriendo entonces es que, como resultado involuntario de los propósitos y acciones de sus agentes, el Estado y el capitalismo contribuyeron con sus redes institucionales y mercados al desarrollo de las sociedades como esferas relativamente autónomas de los intercambios sociales y al surgimiento de nuevos actores, intereses y conflictos. Por cierto, no implicamos con ello que las reglas del conflicto de clases comenzaran desde entonces a regular, a partir de las sociedades, el comportamiento de los Estados y el capitalismo, sino que el ejercicio por éstos de sus capacidades regulatorias no podía prescindir más de la consideración de las dinámicas societarias.

El nuevo cuadro generado por estos procesos, sin embargo, presionó gradualmente sobre los mecanismos políticos, institucionales y culturales del régimen liberal revelando, gradualmente también, su creciente incapacidad para absorber nuevas demandas dentro de su formato tradicional.

Esas presiones se expresaron, en primer lugar, en los reclamos y luchas por el reconocimiento y extensión de los derechos de ciudadanía. El evolutivo desarrollo, en este sentido, de una cultura ciudadana en las poblaciones, aunque no cuestionó la matriz nacional en que se enraizaba, supuso una fisura y diferenciación interna en el formato tradicional de comunidad integrada y unitaria que había brindado soporte a la representación y legitimidad de los Estados. No fue casual por ello la resistencia inicial de los Estados liberales al reconocimiento de derechos.

Una segunda consecuencia del nuevo cuadro político-social fue la ampliación y densificación de la sociedad civil y el correlativo desarrollo de la esfera pública. Como es fácil entender, aunque operando de un modo externo a las instituciones formales del régimen, los intereses, opiniones y debates procesados en la esfera pública se convirtieron en referentes insoslayables de la acción del Estado y de los propios agentes capitalistas. Dando cuenta de la dinámica pluralista y conflictiva de los nuevos actores sociales y políticos, por su intermedio las sociedades no sólo ingresaban en campos antes exclusivamente regulados por los agentes del Estado y el capitalismo, sino que delineaban una nueva relación con la institucionalidad estatal que no podía ser traducida plenamente por representaciones parlamentarias elegidas dentro de los restringidos límites impuestos por el sufragio censitario.

Una tercera consecuencia del cuadro descrito es que, por las razones señaladas en el capítulo anterior, las movilizaciones obreras y socialistas en el último tercio del XIX no se orientaron, en la práctica, a la transformación o superación revolucionaria del capitalismo sino a ejercer presiones sobre las condiciones de trabajo que imponía, como sobre sus resultados económicos, en orden a mejorar sus condiciones de vida. La conversión por ello de la igualdad ciudadana en «desigualdad socialmente aceptada» no sólo permitió el establecimiento de una vinculación tensa pero real entre el desarrollo del capitalismo y la ciudadanía, sino que definió las condiciones para la generación ulterior de la forma democrático-liberal como un régimen enraizado en la producción de «desigualdades legítimas».

Asediados por los nuevos desafíos que enfrentaban, los Estados debieron intentar nuevas ampliaciones de su representatividad y legitimidad social por las vías de la extensión de los derechos ciudadanos y la concomitante regulación del capitalismo. A diferencia entonces del período en el que se resistieron a aceptar las demandas de los trabajadores, o en que definieron sus políticas

El nuevo cuadro generado por estos procesos, sin embargo, presionó gradualmente sobre los mecanismos políticos, institucionales y culturales del régimen liberal revelando, gradualmente también, su creciente incapacidad para absorber nuevas demandas dentro de su formato tradicional.

Esas presiones se expresaron, en primer lugar, en los reclamos y luchas por el reconocimiento y extensión de los derechos de ciudadanía. El evolutivo desarrollo, en este sentido, de una cultura ciudadana en las poblaciones, aunque no cuestionó la matriz nacional en que se enraizaba, supuso una fisura y diferenciación interna en el formato tradicional de comunidad integrada y unitaria que había brindado soporte a la representación y legitimidad de los Estados. No fue casual por ello la resistencia inicial de los Estados liberales al reconocimiento de derechos.

Una segunda consecuencia del nuevo cuadro político-social fue la ampliación y densificación de la sociedad civil y el correlativo desarrollo de la esfera pública. Como es fácil entender, aunque operando de un modo externo a las instituciones formales del régimen, los intereses, opiniones y debates procesados en la esfera pública se convirtieron en referentes insoslayables de la acción del Estado y de los propios agentes capitalistas. Dando cuenta de la dinámica pluralista y conflictiva de los nuevos actores sociales y políticos, por su intermedio las sociedades no sólo ingresaban en campos antes exclusivamente regulados por los agentes del Estado y el capitalismo, sino que delineaban una nueva relación con la institucionalidad estatal que no podía ser traducida plenamente por representaciones parlamentarias elegidas dentro de los restringidos límites impuestos por el sufragio censitario.

Una tercera consecuencia del cuadro descrito es que, por las razones señaladas en el capítulo anterior, las movilizaciones obreras y socialistas en el último tercio del XIX no se orientaron, en la práctica, a la transformación o superación revolucionaria del capitalismo sino a ejercer presiones sobre las condiciones de trabajo que imponía, como sobre sus resultados económicos, en orden a mejorar sus condiciones de vida. La conversión por ello de la igualdad ciudadana en «desigualdad socialmente aceptada» no sólo permitió el establecimiento de una vinculación tensa pero real entre el desarrollo del capitalismo y la ciudadanía, sino que definió las condiciones para la generación ulterior de la forma democrático-liberal como un régimen enraizado en la producción de «desigualdades legítimas».

Asediados por los nuevos desafíos que enfrentaban, los Estados debieron intentar nuevas ampliaciones de su representatividad y legitimidad social por las vías de la extensión de los derechos ciudadanos y la concomitante regulación del capitalismo. A diferencia entonces del período en el que se resistieron a aceptar las demandas de los trabajadores, o en que definieron sus políticas

económicas en atención exclusiva a los intereses de los agentes de la industrialización y aquellos de la aristocracia terrateniente, los Estados ahora —como los propios movimientos obreros y socialdemócratas— comenzaron a presionar sobre los resultados del capitalismo y a buscar en las políticas impositivas los recursos que precisaban para extender sus servicios sociales.

Las tensiones generadas por el reacomodo de las relaciones entre los Estados, los agentes capitalistas y los movimientos sindicales y socialistas fueron resueltas entonces por las vías de un nacionalismo exacerbado y expansivo como por la conquista de nuevos mercados internacionales, en el período que se extiende desde mediados de la década de los setenta en el siglo XIX hasta las primeras décadas del actual, y que es conocido en la historia europea como el período del imperialismo. No deja de ser irónico, en este sentido, que fuera en estas décadas cuando se incrementa el valor real del salario en los principales países europeos, se mejora la legislación social y aumenta la participación de nuevos sectores sociales en la elección de las autoridades públicas.

Finalmente, las presiones surgidas del nuevo cuadro político-social se orientaron hacia la modificación de la mecánica constitutiva del régimen liberal —el sufragio restringido— con vistas al logro del sufragio universal efectivo y la plena incorporación de las poblaciones al régimen político. Los datos proporcionados por la investigación de Nohlen (1981) indican claramente la progresión del porcentaje de votantes desde las últimas décadas del XIX, así como la definitiva generalización del sufragio universal en el primer tercio del siglo actual.

DE LA DEMOCRACIA LIBERAL COMO NUEVA GRAMÁTICA POLÍTICA DE LOS PROCESOS HISTÓRICOS QUE LA CONFIGURARON

Hemos señalado que el sufragio universal aparece simultáneamente como la estación de llegada del régimen político liberal y como la condición que lo transforma en otro democrático-liberal. Si esa transformación ocurre es porque, al amparo de las condiciones estatales, económico-sociales, institucionales y culturales ya referidas, la universalización del sufragio dota a la institucionalidad liberal de una densidad ciudadana y universalizante antes desconocida.

Observada en esta perspectiva, la misma condición que la transforma va a su rescate, imponiéndole como precio la ampliación de su cobertura y la incorporación de la mayoría de los miembros adultos de la sociedad a la dinámica de su funcionamiento. Precisamente por esa razón, la transformación democrática de las instituciones liberales fue observada como una «ex-

tensión social» de éstas y el sufragio universal como un mecanismo de integración ciudadana a la esfera política.

Adviértase la aparente contradicción implicada en la simultánea descripción del sufragio universal como mecanismo de transformación *del*, e integración *al*, sistema político liberal. Como intentaremos mostrar a continuación, esa «contradicción» no fue tal sino, más bien, la expresión de la nueva forma que adoptaron los vínculos entre los procesos históricos que constituyeron la democracia liberal, como de la transformación de ésta en la nueva gramática política a través de la cual estos mismos procesos se reproducen y desarrollan.

Nuestro punto de vista será mejor comprendido si se repara en que el patrón histórico europeo-occidental antes referido no puede ser descrito definiendo «las condiciones necesarias», «el suelo histórico» o el «escenario» de creación de esa nueva forma de gobierno. Todas estas fórmulas evitan el reconocimiento de la dinámica constituyente que le atribuimos, como el activo papel cumplido por sus agentes en la conformación y límites de la democracia liberal. Para argumentar esta interpretación, conviene retornar al contexto en que se instaura el sufragio universal y se define su significado histórico.

Como indicáramos, el surgimiento del formato democrático-liberal se produce en circunstancias que los agentes más poderosos del orden liberal —nos referimos a los agentes de los Estados nacionales y del capitalismo industrial—, enfrentan las crecientes presiones de los movimientos de trabajadores, los partidos socialistas, la inteligencia democrático-radical e incluso liberal-democrática, por incorporarse al régimen político. Estas no eran, sin embargo, las únicas presiones que esas élites enfrentaban pues simultáneamente debían hacerse cargo de las que provenían de la encarnizada competencia interestatal europea como de las disputas por el control de los territorios y mercados del «oriente».

Si bien las respuestas a estas diferentes presiones adoptaron en cada país formas específicas, no dejaron por ello de presentar ciertas características comunes. En este sentido, las presiones externas fueron respondidas a través de un complejo de acciones que anudaron aún más los vínculos de los Estados con los agentes del capital en el impulso financiero y tecnológico de la segunda revolución industrial y el nuevo patrón de acumulación: incrementaron las exportaciones manufactureras; promovieron la derivación imperialista del discurso nacional-estatal; y reforzaron el apoyo político a las aventuras coloniales en los países de ultramar. Las presiones por la democratización interna fueron respondidas, a su vez, por una combinación de medidas que comprendieron, conjuntamente con el reconocimiento del sufragio, la distribución de una parte del excedente capitalista entre los asalariados por la vía de graduales imposiciones tributarias a las ganancias obtenidas en los mercados

internos y externos, la ampliación de los servicios sociales del Estado y la aceptación práctica de la ciudadanía como nueva dimensión político-cultural de las identidades nacionales de las poblaciones.

El inicio de la democracia liberal forma parte pues de un amplio complejo de respuestas de las elites de los Estados y del capitalismo orientadas a metabolizar los desafíos que les eran dirigidos. Ese complejo de respuestas, en lo que hace a las demandas de democratización, tomaron la forma de un movimiento que, si bien las obligaba a alterar sus relaciones con poblaciones ciudadanizadas –en la medida en que decisiones y políticas adoptadas antes en el ancho espacio de libertad que les otorgaba el sufragio censitario tendrían ahora que procesarse con la presencia y participación de las representaciones populares en los organismos de poder–, no ponía en cuestión el control que ejercían sobre sus sociedades y, menos aún, la expansión de su poder, el poder occidental, en el resto del mundo.

Aunque insinuada en la descripción anterior, la aparición de la democracia liberal con la generalización del sufragio no es definida aquí estrictamente como una operación «gatopardeana» pues, como hemos señalado, la representación popular alteraba la forma que hasta ese momento habían adoptado los vínculos de las élites de los Estados nacionales y el capitalismo en la adopción de sus políticas y, con ello, las condiciones del ejercicio de su poder. Lo que estamos mostrando más bien es que por la vía de la adopción forzada de una condición antes rechazada, la alianza del Estado y el capital se adaptaba a las nuevas circunstancias por la seguridad de sus agentes en que sus capacidades, poderes y recursos les permitirían continuar definiendo, bajo una distinta modalidad de gobierno, la dirección de sus sociedades.

Esa seguridad daba cuenta de una apreciación realista de lo que venía ocurriendo en Europa Occidental y del preciso contexto en que se adopta el sufragio universal. En efecto, con el impetuoso desarrollo de la industria, la progresiva ampliación del gasto público, el incremento gradual del salario medio, la disminución del desempleo, la saturación del sentido común por discursos nacionalistas y «civilizatorios», se habían reforzado las alianzas y el poder de los agentes del Estado y el capitalismo como la centralidad hegemónica del discurso liberal.

Como recordara recientemente Wallerstein (1995), entre la segunda mitad del XIX y el primer cuarto del presente siglo el liberalismo había promovido un extendido consenso sobre la necesidad de implantar reformas graduales y racionales en el orden social, en la idea de la común pertenencia de las poblaciones a sociedades que, al tiempo de progresar, eran también perfectibles. Instalados en el centro ideológico-político de las sociedades europeo-occidentales, ese consenso y esa idea gravitaron crecientemente en las opcio-

nes de conservadores y socialistas –esto es, en la derecha e izquierda del espectro partidario–, los que reenviaron a un futuro tan lejano como inverificable sus objetivos de cambio, en uno u otro sentido, de las sociedades en que actuaban, mientras contemporáneamente disputaban con los liberales la conducción de las reformas a realizar en ellas.

Lo que venimos de señalar explica por qué a pesar de la conflictividad que acompañó en varias de estas sociedades la lucha por el sufragio universal, su reconocimiento no fue percibido como un hecho traumático por los agentes del poder o el consenso ideológico existente.

El sufragio universal no fue presentado, en este sentido, como un cuestionamiento a los fundamentos y el ordenamiento global de la sociedad liberal, sino más bien como una reforma ampliatoria e incluyente de su orden político con vistas, según los movimientos sindical y socialista, a crear las condiciones para la instauración progresiva y pacífica de reformas que conducirían, «en algún momento», a la conformación socialista de la sociedad. Con su logro, por otra parte, se sancionó igualmente la renuncia a la violencia como método de transformación social y, con ello, el término de las experiencias traumáticas que, en los casos del movimiento cartista en Inglaterra, las insurrecciones europeas de mitad de siglo y la Comuna de París décadas después, sacudieron el orden, el poder y el consenso liberal en el XIX.

Concurrentemente, el temor a que el acceso de las mayorías al sufragio pusiera en peligro la propiedad privada, el capitalismo o el Estado se fue atemperando en las décadas precedentes. Hermet (1989), en este sentido, ha dado cuenta de la extraordinaria variedad de métodos empleados por las clases altas para domesticar la opinión de los electores o evitar resultados adversos conforme se extendía el sufragio antes de su universalización definitiva. Estos métodos comprendían el cambio de las condiciones de inscripción en los registros; la modificación de las circunscripciones electorales; la alteración de los procedimientos de conteo de los votos; la variación de las modalidades y pesos de la representación; el intensivo empleo de poderes locales y relaciones clientelares tanto para el acarreo de electores a las mesas de sufragio como para el logro de su «consentimiento»; la selección «oportuna» de las fechas de realización de las elecciones; la aprobación de medidas económicas o sociales favorables a los electores antes de cada evento electoral, etcétera.

Como se observa, la democracia liberal no sólo surge en el marco de las condiciones impuestas por el desarrollo de los cuatro procesos históricos antes referidos, sino que encuentra a sus agentes centrales en posiciones estratégicas que les permiten intervenir decisivamente en la configuración, funcionamiento y resultados *efectivos* de sus instituciones. Que esa tarea fue realizada eficazmente lo prueba la experiencia histórica al mostrar el vigoroso desarro-

llo de los Estados nacionales, el capitalismo industrial y del dominio por ambos de las relaciones económicas y políticas internacionales, precisamente en circunstancias que se forjan las democracias liberales en el occidente europeo y Norteamérica. Pero igualmente en el período de consolidación del nuevo orden político –1950-1974–.

EXPLORANDO EN «COMPATIBILIDADES» Y «TRANSACCIONES»

Ciertamente, la evidencia de la compatibilidad final de la democracia liberal con los procesos que la anteceden y acompañan resulta extraordinariamente útil en relación con el asunto que analizamos, en la medida en que sugiere la hipótesis de una transacción histórica entre los agentes de los diferentes órdenes de la vida social por la cual mientras, por un lado, se delimitan las fronteras de aplicación de las distintas reglas e instituciones que gobiernan cada uno de éstos, se promueve, por otro, una dinámica de interacciones entre ellos que aseguran su simultáneo desarrollo. Como es fácil entender, la hipótesis de esa transacción no puede, a su turno, ser explicada sin el auxilio de otra que afirme el descubrimiento y la existencia de una plataforma de intereses relativamente compartidos entre los principales agentes del nuevo orden político y aquellos que lideran la industria, el trabajo y la cultura.

La comprobación de esa compatibilidad sin embargo no resta sentido a la indagación por las condiciones que la hicieron posible, dado que ella no fue «natural» o «espontánea», sino construida en el cuadro de circunstancias históricas identificables. Más aún, esa indagación puede permitirnos cernir las características reales que adoptó el funcionamiento de la democracia liberal y su papel en el desarrollo histórico de las sociedades que la acunaron.

La inserción tardía del nuevo orden político en sociedades movilizadas por las dinámicas de los Estados nacionales, el capitalismo y poblaciones organizadas y ciudadanizadas generó arduos debates respecto al carácter problemático de los vínculos que aquel establecería con éstos. Como ha señalado Thernborn (1985), las relaciones, instituciones y procedimientos de la democracia política se localizaron en el espacio más amplio de las relaciones, instituciones y prácticas —que se acostumbra rotular como «económico-productivas», «socioestructurales», «culturales», «internacionales», etcétera— organizadas precisamente por los agentes y procesos que la antecedieron.

Siendo que los valores, reglas e instituciones de estos otros órdenes de la sociedad eran diferentes o contrarios a los que instauraba la democracia liberal en su propia área política de gravitación, no fue extraño el desarrollo de arduos debates respecto a la compatibilidad o incompatibilidad de la igualdad política

de los ciudadanos en que ésta se fundaba respecto de la desigualdad que fundaba las relaciones del capital y el trabajo, las estructuras sociales, el ordenamiento internacional, etcétera. Concurrentemente, la misma inserción tardía de la democracia liberal en el movimiento global de las sociedades europeo-occidentales planteó diversos interrogantes respecto al «lugar» que ocuparía o a su estatuto, esto es, a la posición y las funciones que desempeñaría en la dirección y moldeamiento de esas sociedades.

Va de suyo que los problemas implicados por estas interrogantes constituyeron un extraordinario desafío a las elites del Estado y el capital. En efecto, la incorporación de la mayoría de la población adulta y masculina al sistema político generaba la ominosa posibilidad de que el poder dejara de ser una «extensión» del control privado del capital y/o de la administración del Estado y se convirtiera en una arena de disputa precisamente con los grupos sociales subordinados al capital y el Estado. Más aún, al definir el ejercicio de gobierno como ejercicio de la voluntad popular, la democracia liberal radicaba la fuente legítima del poder político en el mecanismo electoral, obligando así a las elites a competir por él con las mayorías ciudadanas en las condiciones impuestas por la regla de un ciudadano-un voto.

Al basarse en la igualdad política de los ciudadanos, la democracia liberal pareció, por otra parte, dotar de un extraordinario *élan* a las ideas y el valor de la igualdad al legitimar su empleo, sea para enfrentar con ella las desigualdades en otros órdenes de la vida social, sea para demandar su extensión al conjunto de las relaciones sociales. Lo propio ocurrió con la idea y el valor de la libertad política al transformarse en lenguaje legitimador de los esfuerzos de los ciudadanos por organizarse, expresarse y participar en los asuntos del poder a partir de la reivindicación de sus propios intereses y/o de sus propias visiones acerca de las reformas o, eventualmente, transformaciones a realizar en sus sociedades.

Resulta evidente sin embargo que las mayores amenazas planteadas por la democracia liberal al poder de las elites derivaban del extraordinario ensanchamiento de la arena política y de la conexas inclusión de intereses distintos a los suyos en los procesos de toma de decisiones. No se trataba tan sólo de la apertura del antiguo coto cerrado de las decisiones a las representaciones políticas de clases «peligrosas» o «inexpertas», de la obligada aceptación de la intervención de estas representaciones en la definición de políticas que podrían afectar su control sobre los órdenes «no políticos» de la sociedad o de la inevitable necesidad, impuesta por las condiciones del orden político, de «negociar» el contenido de las mismas. Tan o más importante que estos desafíos fue la nueva diferenciación de intereses que la democracia liberal introdujo entre las elites de los Estados y el capital.

Conviene aquí precisar por qué hacemos referencia a una nueva diferenciación de intereses entre esas elites. Como señaláramos anteriormente, la sólida alianza política que desarrollaron a lo largo del período liberal no implicó una plena identificación de sus intereses. Enfrentadas a escenarios internacionales conflictivos y complejos, al incremento de las demandas ciudadanas, como a las tensiones derivadas del conflicto entre capital y trabajo, las elites de los Estados debieron responder a estos desafíos no sólo por intermedio de una renovación de sus objetivos, organización y papeles institucionales, sino por la vía también de una ampliación de su representatividad y legitimidad. Si bien ello no las dispuso al ejercicio de un papel arbitral entre los intereses en pugna y las conflictivas demandas que les eran planteadas, sí las obligó crecientemente a incorporar las demandas de la población en el cuadro de referencia de sus decisiones, imponer límites «prudentes» a las desigualdades generadas por los mercados, iniciar la regulación de los vínculos entre patrones y trabajadores en los centros de producción y ampliar gradualmente sus servicios sociales. La evolutiva incorporación de capas más amplias de la población al sufragio, sobre todo en el último tercio del XIX y las dos primeras décadas del actual, no hizo sino reforzar estas tendencias en el comportamiento de las elites estatales.

Como es fácil entender, la capacidad de los Estados nacionales para iniciar la regulación del capitalismo no era consecuencia tan sólo de sus privativas funciones en la sociedad, de sus reconocidos instrumentos de poder, de las presiones de los trabajadores o de la «misión nacional» que los habitaba, sino también de un estadio de la evolución del capitalismo que hacía necesario su recurso al Estado para los fines de asegurar su desarrollo.

Si la democracia liberal redefinió las relaciones de los Estados y el capitalismo fue porque, al generalizarse el sufragio, se ampliaron las bases de representación y legitimidad de aquéllos, enraizándolos definitivamente en el movimiento del conjunto de las sociedades y obligándolos al reconocimiento y regulación de sus distintos y conflictivos intereses. La tendencia a definir la democracia liberal exclusivamente como un nuevo modo de gobierno ha dificultado, en este sentido, la comprensión de que simultáneamente con su condición de forma política, ella canceló el Estado liberal, fundó el Estado democrático y abrió el camino a las tendencias que ulteriormente lo transformaron en Estado social de derecho y/o Estado de bienestar. La democracia liberal se constituyó entonces como un nuevo sistema político integrando su dimensión de régimen —la forma de gobierno—, su dimensión de complejo institucional productor de decisiones y políticas —el Estado democrático— y su función de dirección y configuración de los órdenes «no políticos» —su dimensión regulativa del movimiento global de la sociedad—.

Bajo las condiciones impuestas por el nuevo orden político al ejercicio del poder del Estado, las elites públicas, como hemos visto, se vieron obligadas a forjar sus decisiones en el cuadro de una arena y una institucionalidad políticas concurridas ahora ya no sólo por las representaciones del capital sino también por actores de intereses antes excluidos y a renovar su legitimidad, por tanto, en la atención y satisfacción relativa —no por desigual menos real— de los diferentes y contradictorios grupos y clases sociales que, por su intermedio, intentaban transformar su voluntad en poder.

Estas nuevas condiciones, al tiempo que volvieron a dichas elites genéricamente dependientes de la sociedad que representaban, las impulsó a anclar su autonomía política y gestinaria en sucesivas reelaboraciones del interés general —o nacional— que, por ser tal, se planteaba siempre más allá de los contingentes intereses parciales, así como al empleo de ese interés general como base de una diferenciación desigual de sus propios intereses como administradores políticos respecto de aquellos que simultáneamente debían representar y regular. Entre éstos, por cierto, se encontraban los del capital. El contenido de ese interés general, dadas las condiciones históricas en que aparece la democracia liberal, no podía ser otro que aquel del Estado nacional democrático.

Las respuestas de las elites públicas a los desafíos planteados por la instauración de la democracia liberal comportó el pleno empleo de sus recursos de poder para los efectos de orientar en su favor tanto la dirección reformadora, legal y pacífica de la estrategia adoptada por los movimientos laborales y socialdemócratas, como las «obligaciones» nacionales e internacionales derivadas del marco nacional-estatal en que debían operar.

En relación con lo primero, la universalización del sufragio fue experimentada por aquellos movimientos como la primera gran confirmación histórica del valor de la estrategia que habían adoptado y de la plausibilidad de una vía pacífica de reformas para la transformación ulterior del capitalismo y el Estado. La conquista del sufragio generó por ello una doble responsabilidad en sus fuerzas impulsoras pues si, por un lado, debían comprometerse en la lucha por ampliar los espacios abiertos por las reglas e instituciones del nuevo orden político con el fin de asegurar la mejor representación de sus intereses e influir en la definición de las políticas del Estado debían, por otro, empeñarse en la defensa y consolidación de ese mismo orden, vistos los peligros de una regresión política planteada por las fuerzas más conservadoras de la sociedad.

Si bien ello no implicó el abandono de parte de esos movimientos de la lucha por la mejora de las condiciones de trabajo y del ingreso en los centros de producción, el angostamiento de las desigualdades sociales y, en general, por el logro de condiciones de vida compatibles con la ideología ciudadana,

resultó evidente que todas esas luchas se organizaron en torno a un eje central –el sistema político– y un mecanismo decisivo –el electoral–. Ello no sólo reveló el establecimiento de una regla de precedencia por la cual los cambios en el «eje central» se convertían en la condición necesaria para los cambios de las relaciones en los otros órdenes de la sociedad, sino también la necesidad de extender la red de alianzas sociales y políticas de modo de permitir el empleo del «mecanismo decisor» para incrementar su representación e influencia en el sistema político.

Como puede advertirse, la aplicación de la regla de precedencia implicaba un involuntario y transitorio reconocimiento *de facto* a las reglas, instituciones y valores característicos de los otros órdenes de la sociedad –esto es, aquellas que fundaban la desigualdad de los ciudadanos–, al menos hasta que «maduraran» las condiciones en el sistema político para hacer efectiva su transformación. A su vez, la necesidad de extender las alianzas sociales y políticas para hacer efectivo el empleo del mecanismo electoral obligó progresivamente a la elaboración de discursos y programas «socio-nacionales» por los cuales las «reivindicaciones de clase» se procesaban bajo el imperio de los «valores nacionales».

Las orientaciones de la estrategia adoptada por las organizaciones del trabajo y los partidos socialistas concluyeron brindando entonces involuntario y transitorio soporte a tres de los objetivos centrales por cuyo intermedio las elites decidieron enfrentar los desafíos planteados por la democracia liberal: primero, impedir que la igualdad que informaba las reglas e instituciones del nuevo régimen se extendieran más allá de su área de gravitación política; segundo, mantener bajo su control los órdenes «no políticos» de la sociedad; tercero, articular una relación entre los diferentes «órdenes» de la sociedad que hiciera posible que la misma operación por la cual se adaptaban a las nuevas condiciones del sistema político permitiera apoyarse en éste para reproducir y desarrollar su poder en la sociedad. En todo caso, a partir de ese momento el movimiento y la dirección de las sociedades fueron impulsados, más que por la cohabitación, por la transacción y retroalimentación de la igualdad política y la desigualdad socioeconómica. Como veremos más adelante, estas condiciones reforzaron el poder de las elites y su capacidad para modelar el funcionamiento efectivo del orden demoliberal.

La inserción de la forma de gobierno democrático liberal en el marco de los Estados nacionales fue otra de las condiciones históricas empleadas por dichas elites en favor de sus intereses. A través del cambio producido por el sufragio universal en las bases de representación y legitimidad del Estado, los nuevos Estados democráticos heredaron las obligaciones y tareas nacionales e internacionales de los Estados nacional-liberales. Ellos debían por tanto,

aunque por medios distintos, continuar impulsando la integración nacional de sus sociedades, promoviendo su desarrollo económico, preservando el orden interno, mejorando las condiciones de vida de las poblaciones, asegurando la defensa del territorio ante peligros externos, etcétera.

La realización de estas tareas exigía el desarrollo del discurso y el programa nacional como el continuo descubrimiento y reelaboración de los intereses comunes o generales de las sociedades. Recuérdense, en este sentido, que la ideología ciudadana no ponía en cuestión ni la existencia ni la ya consolidada creencia de las poblaciones en su pertenencia a comunidades nacionales. Lo que hacía más bien es desarrollarla a través del logro de otro nivel de integración nacional basado ahora en el reconocimiento de los derechos civiles, políticos y sociales de sus miembros.

Representando a sus sociedades en un competitivo sistema interestatal que controlaba las colonias y Estados dependientes del «sur», los nacientes Estados democráticos debieron hacerse cargo igualmente de la defensa de sus intereses nacionales en la esfera internacional y del reforzamiento de su poder político y económico, expandiendo sus dispositivos militares, protegiendo sus inversiones, conquistando nuevos mercados y extrayendo de éstos los recursos necesarios para impulsar su desarrollo y atender sus obligaciones internas. Estas exigencias cobraron una renovada urgencia en vista del encrespamiento de la escena internacional —la época del imperialismo y la primera guerra «mundial»— en el período en que se generaliza el sufragio universal en Europa Occidental.

En la medida en que la democracia liberal abría la esfera política a la participación y competencia de todos los intereses y representaciones sociales y que el Estado nacional democrático se encargaba de representar el interés general en los planos interno y externo, los agentes de los intereses parciales de la sociedad debieron legitimarlos en su presentación como intereses nacionales. El éxito de esta operación generaba una dinámica por la cual la envoltura «general» elegida para revestir los intereses parciales no sólo redefinía sus contenidos sino que los aproximaba, de forma cambiante y dependiendo de las circunstancias, al punto medio o centro político de gravitación del humor colectivo. Esta operación, a su vez, se veía facilitada por la independización constitucional de los representantes respecto a sus representados, circunstancia que, a su turno y para los efectos de constituir mayorías en capacidad de tomar decisiones, promovía la negociación de intereses y, con ello, el establecimiento de «consensos nacionales».

Complementariamente y sea cual fuere el origen social o la filiación política de las elites estatales, las necesidades de su función —la representación del interés general de la comunidad nacional dentro y fuera del territorio— los

comprometía en la inducción y reelaboración del contenido de dicho interés. Para el cumplimiento de esta tarea era preciso un marco de referencia que, a partir del escrutinio de las relaciones del poder y los intereses en conflicto, hiciera posible definir aquel contenido del interés nacional capaz de lograr el consentimiento activo o pasivo de las representaciones políticas, empleando para este fin, si era necesario, todos los propios recursos de poder del Estado. Esta misma tarea, ahora en el plano externo, se facilitaba tanto por la norma constitucional que sancionaba la prerrogativa del Jefe de Estado a conducir la política internacional, como por la «unidad nacional» reclamada constantemente como norma a observar por las representaciones políticas y los ciudadanos en asuntos de esa índole.

Lo que estamos sugiriendo es que el comportamiento de los actores de la representación, como la definición de sus intereses, se procesaban en el horizonte de las necesidades del Estado nacional democrático y de su papel en el sistema internacional de Estados nacionales. Las necesidades de preservar y defender el nuevo orden democrático, especialmente por todos aquellos que habían luchado por su instauración, no hizo sino reforzar esta característica.

Como es fácil advertir, bajo las condiciones históricas en que había surgido, el funcionamiento de la democracia liberal dependía estructuralmente del desarrollo del poder del Estado nacional-democrático y del capitalismo industrial, pues era a través de las tareas que aquel cumplía como de los recursos que éste proveía para ello, que el nuevo orden político podría enraizarse, legitimarse y consolidarse.

La competencia democrática entre las representaciones políticas, por esa razón, concluyó centrándose en el debate acerca de las distintas formas de administración del Estado y del capitalismo y no, por cierto, en su transformación. Las diferencias iniciales entre conservadores, liberales y socialistas y, más tarde, entre conservadores, socialdemócratas, socialcristianos, etcétera, dieron cuenta, en este sentido, de una pugna por lograr que la administración política del Estado y el capitalismo favorecieran en mayor o menor medida a los grupos o clases sociales que representaban. Por su intermedio, como probó la experiencia histórica ulterior, se logró la introducción de reformas, en uno o en otro sentido, en la organización, funcionamiento y resultados de aquellos. Pero esas reformas, como lo muestra también la experiencia histórica, hizo posible la reproducción y desarrollo simultáneo de la democracia liberal, el Estado nacional democrático, el capitalismo, la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones y, por cierto, el reforzamiento del dominio occidental del mundo.

Este patrón de resultados será mejor comprendido si se recuerda que los valores, reglas e instituciones que caracterizan a la democracia liberal como

régimen no sólo estaban sometidas a las diferentes interpretaciones y poder relativo de los actores políticos, sino también a los usos alternativos que se hiciera de ellos con vistas a lograr el control *del*, o la participación *en* el Estado democrático, pues era a través de éste que se regulaba el funcionamiento de los órdenes —«no políticos»— de la sociedad y se proyectaban los intereses nacionales en el escenario internacional. El Estado nacional democrático se constituyó, entonces, en el eje central del sistema democrático liberal.

Dicho Estado, sin embargo, estaba sometido a una doble servidumbre pues mientras, por un lado, debía renovar periódicamente su representatividad y legitimidad en los actos electorales —dependiendo entonces de la voluntad de los ciudadanos—, para el cumplimiento de sus funciones nacionales e internacionales dependía, por otro, del desempeño del capitalismo y sus agentes en los mercados internos y externos, pues era a través de la imposición tributaria que obtenía sus recursos. Va de suyo que estos mismos recursos financiaban las actividades de su personal político-administrativo y remuneraban a la clase de representantes políticos que actuaban en los parlamentos o, en general, en la institucionalidad pública.

Bajo el peso de estos condicionamientos estructurales, no fue casual el gradual desarrollo en las elites del Estado y en la clase política aspirante al ejercicio del poder de una conciencia cada vez más clara de que cualquier desconocimiento o violación de las reglas básicas o de la lógica de funcionamiento del orden capitalista amenazaría la existencia misma del Estado democrático nacional y de la democracia liberal. Precisamente por esa razón, los actores políticos del nuevo orden parecieron conscientes de la necesidad de establecer, con «la democracia», una regulación del capitalismo que, si bien distinta a la liberal permitiera, simultáneamente, preservar su desarrollo y emplear sus recursos en beneficio de la estabilidad del Estado y el régimen.

Actuando en el marco descrito, las elites del Estado democrático se vieron obligadas a la activa búsqueda de transacciones o compatibilidades entre las demandas ciudadanas y los intereses de los agentes del capitalismo, para lo cual les resultó necesario, por una parte, el logro de una relativa autonomía decisoria con respecto a las presiones de las partes y, por otra, hacer de su tarea transaccional y sus logros un medio legitimador de su papel. Como lo revela la experiencia histórica occidental, la configuración de ese vínculo virtuoso dependió de la simultánea promoción de los intereses y resultados del capitalismo; el desplazamiento de una parte de los excedentes que este producía al pago de su propio personal político-administrativo, el financiamiento de los servicios sociales y la mejora del salario medio; la regulación de las relaciones capital-trabajo de modo de aproximarlas al estatuto de ciudadanía; la mejora gradual de las condiciones generales

de vida; y, finalmente, del uso de los recursos extraídos de los mercados internacionales en favor del desarrollo interno.

De lo señalado hasta aquí se desprende –creemos que claramente– que el empleo en su favor de la estrategia de los movimientos laboral y socialista como del horizonte nacional-estatal e internacional en que se inscribió la aparición del nuevo orden político, dotó a las elites del Estado y del capitalismo de un extraordinario poder para intervenir en la configuración efectiva de las reglas, instituciones y resultados efectivos de la democracia liberal.

El ejercicio efectivo de ese poder fue facilitado por el consenso que limitaba la gravitación de los valores, reglas e instituciones democráticas a la esfera política de la sociedad. Por implicación, ese consenso preservaba los diferentes valores, reglas e instituciones que regulaban las relaciones capital-trabajo –la esfera económico-productiva–; las posiciones y relaciones de las categorías sociales –la estructura económico-social–; las configuraciones de valores, modos y estilos de vida –la esfera cultural–; y el patrón desigual de los intercambios económicos y políticos con el exterior –el orden internacional–. Aun para los movimientos sindicales y socialistas, ese consenso significó el reconocimiento de que el valor de la igualdad política no podía trasvasarse, al menos de inmediato, a los restantes órdenes de la sociedad.

Esta situación, como es fácil advertir, creaba las condiciones para la naturalización o, eventualmente, la legitimación de las relaciones desiguales que caracterizaban estos órdenes. La igualdad política debió transar entonces con la desigualdad socioeconómica, las diferencias subculturales y la dominación internacional para ocupar su lugar en la dirección global de las sociedades occidentales.

Al fundarse simultáneamente en la igualdad política de los ciudadanos y en el reconocimiento de su desigualdad en los otros órdenes de la sociedad, la democracia liberal concluyó actuando sobre la definición práctica de la ciudadanía como «la igualdad de los desiguales». Este hecho tuvo profundas consecuencias en su funcionamiento y resultados efectivos.

DE LA «COHABITACIÓN» DE LA IGUALDAD Y DESIGUALDAD POLÍTICA

En efecto, si bien ella sancionaba la igualdad de los ciudadanos en la esfera política, el diferencial de recursos y poderes económicos, sociales o culturales –conexo a las distintas posiciones que estos ocupaban en las órdenes «no políticas» de la sociedad–, debió transmutarse en un diferencial de recursos y poder político en la arena democrática. Este nuevo diferencial, por consiguiente, definió la relación de los ciudadanos con las reglas, instituciones y

procedimientos del sistema político, así como sus capacidades efectivas de participación e influencia en las decisiones que éste adoptaba.

La democracia liberal se inició entonces bajo los términos de una regla implícita que diferenciaba los montos de recursos y poder con que los ciudadanos participaban en su operación y resultados: a) los que distribuía igualitariamente a través del reconocimiento de derechos a todos los miembros de la sociedad; y b) aquellos no igualitarios, «extrademocráticos» o «no políticos» generados en los otros órdenes de la vida social. Como es fácil entender, esta regla favoreció la acción en la esfera política de las elites contraloras de los restantes órdenes de la sociedad, incrementando de ese modo su influencia en la definición de políticas, por cuyo intermedio esos mismos órdenes eran regulados.

Importa detenerse, aunque fuere brevemente, en los significados de la regla antes descrita. Resulta evidente que, al transmutarse los diferenciales de recursos y poderes generados en otros órdenes en diferenciales políticos, el funcionamiento de la democracia liberal no sólo era penetrado por aquellos órdenes y obligado a reproducir sus desigualdades sino que, concurrentemente, su dinámica interna como los resultados que arrojaba, comenzaron a ser gobernados, simultánea y conflictivamente, por los valores de la igualdad y la desigualdad política. Si bien esta última se expresaba de modo informal en el sistema político —dado que los diferenciales de recursos y poder debían procesarse dentro de las reglas, procedimientos e instituciones genéricamente igualitarias que aquel sancionaba— no por ello sus efectos dejaban de ser reales y efectivos en las interacciones de los actores, el comportamiento de las reglas e instituciones del sistema, como en las decisiones y políticas resultantes.

Una primera consecuencia de la —digámoslo así por ahora— «cohabitación» de la igualdad y desigualdad política en la operación de la democracia liberal fue el relativo desdibujamiento de la teóricamente nítida frontera que la diferenciaba de los restantes órdenes de la vida social, en la medida en que no era posible más hacer de la igualdad con que los ciudadanos aparecían en ella un criterio suficientemente claro y distinto de la desigualdad con que éstos aparecían en los otros órdenes. Este desdibujamiento de fronteras no sólo ensanchaba el espacio de intercambios, interagentes e intervalores de la sociedad, sino que legitimaba el uso que los agentes contralores de los otros órdenes podían hacer de las reglas e instituciones del sistema político para influir en su configuración como en sus resultados efectivos.

Una segunda consecuencia de dicha «cohabitación» fue la conversión de la arena demoliberal en escenario de conflictos entre los actores que, amparados en el principio de la igualdad, luchaban por extenderlo a otros órdenes de la vida social y aquellos que, disponiendo de recursos y poder, intentaban

relativizar sus efectos en la esfera política e impedir su generalización en la sociedad. El nuevo orden, sin embargo, imponía límites a tales conflictos puesto que obligaba a sus actores a respetar la regla de la equivalencia en los actos electorales, la pluralidad ideológica y política, el carácter universalizante de sus instituciones, etcétera. A través de la internalización de esos límites pero, en especial, de los resultados económico-sociales que fue arrojando su funcionamiento, la democracia liberal alentó en sus actores —más allá de los intereses parciales que portaban o representaban—, una vinculación genérica con sus reglas e instituciones —la ideología democrático-liberal— la que, a su turno, promovió el procesamiento de diferencias sin poner en riesgo su formato institucional e ideológico. De este modo, pues, la generación y regeneración constante de conflictos de interés, como de resoluciones pacíficas e institucionalizadas de los mismos, se instalaron como marcas de fábrica del sistema demoliberal.

Para explicar esta dinámica que, como se observa, da cuenta de las oposiciones y transacciones recurrentes de la igualdad y desigualdad política, se ha apelado —no sin alguna razón— a la cultura democrática de los actores, entendiendo por ella el núcleo compartido de valores, más o menos conocidos, que los dispone a regular sus diferencias en el marco de su adhesión a las reglas e instituciones del orden político, o en el «amor a la incertidumbre» que hace posible resistir o absorber las tensiones inherentes a los conflictos y la inseguridad de sus resultados.

Esta hipótesis explicativa precisa ser explicada pues las orientaciones valorativas de los actores no aparecieron por generación espontánea o se crearon *ex nihilo*, ni su consistencia o permanencia pueden entenderse en abstracción de las necesidades que expresan, las condiciones en que se aprenden, las metas con que se vinculan o de las recompensas que reciben.

A estas alturas de nuestra exposición será —esperamos— evidente al lector que los conflictos y transacciones recurrentes de la igualdad y desigualdad política pueden ser explicados por una hipótesis más general y que, como tal, incluye el contenido de la hipótesis culturalista. Según ella, la coexistencia pacífica de la igualdad o desigualdad política reconoce su origen en las contradictorias necesidades que la democracia liberal debía satisfacer para lograr su reproducción y desarrollo, visto el cuadro de procesos históricos en que se configura.

En su descripción más abreviada esta hipótesis afirma, en primer lugar, que para los efectos de producir y reproducir la igualdad política, la democracia liberal debía renovar permanentemente la desigualdad socialmente aceptada, esto es, la modalidad sociocultural que adoptó la definición práctica de la ciudadanía como «igualdad de los desiguales». Esa renovación no sólo exigía

imponer «tamaños» a todas las desigualdades y diferencias porque estas conspiraban contra la necesaria verosimilitud del principio de igualdad política, sino porque, de ese modo, se reproducían y expandían las condiciones básicas del sistema político.

Nos referimos a los grados «necesarios» de integración socioeconómica y sociocultural de la sociedad; la conciencia de pertenencia a una comunidad política nacional-estatal cuyos intereses generales simultáneamente definen y son definidos por los intereses de las partes; el establecimiento de una pauta de relaciones entre sociedades ciudadanizadas y Estados de derecho basada en el reconocimiento de sus diferencias y complementariedades; el desarrollo progresivo de los derechos y obligaciones de ciudadanía; la creación y recreación permanente de pluralismos centrípetos y no centrífugos y, con ello, de clases políticas que, aunque sociocentradas –no autorreferidas– estén en condiciones de dialogar y articular consensos; la disposición a resolver los conflictos de interés en el marco de las reglas, instituciones y procedimientos del régimen, etcétera.

Como se advierte, la renovación de desigualdades socialmente aceptadas o legítimas, exigía al nuevo orden político regular los órdenes de actividad cuyas desigualdades extremas podían cuestionar la verosimilitud del principio de igualdad política en que se fundaba: uno de estos órdenes era el orden capitalista. De esta primera necesidad del orden demoliberal se alimentaron las tendencias «igualitaristas» que concurrían y competían en su arena política.

Pero nuestra hipótesis general afirma también que para la producción y reproducción de este mismo orden político era preciso que sus actores se hicieran cargo, bajo las condiciones generadas por la dinámica de los cuatro procesos históricos antes referidos, de las tareas y funciones, internas y externas, que el Estado nacional democrático hereda del Estado nacional liberal. Este «hacerse cargo» de los actores implicaba una resignificación y empleo práctico de las reglas e instituciones políticas, que hiciera posible al Estado democrático cumplir dichas tareas y funciones pues de ello dependía su representatividad y legitimidad.

Si bien bajo estas condiciones la regulación demoliberal de otros órdenes de actividad, y muy especialmente del capitalismo, podía modificar la distribución de sus resultados e, incluso, introducir reformas en algunos de sus mecanismos internos, lo que no podía era desconocer sus reglas y lógicas básicas de operación. De esta segunda necesidad de reproducción del nuevo orden se alimentaron las tendencias no igualitarias que concurrían y competían en su arena política. Como observamos, la producción, conflicto y transacción de la igualdad y desigualdad política se enraizaban en las condiciones histórico estructurales en que emerge y se desarrolla la democracia liberal.

DE LAS REGLAS E INSTITUCIONES, LAS DESIGUALDADES CIUDADANAS Y LA LEGITIMIDAD DEL RÉGIMEN

Lo avanzado hasta aquí permite aproximarnos, de otro modo, a las reglas e instituciones demoliberales. Ese «modo», si bien reconoce lo que de real tienen sus predicamentos de universalidad, igualdad, «impersonalidad», etcétera, prefiere entenderlas por los significados que le atribuyen sus actores, los recursos que éstos ponen en obra para su configuración práctica, como por los resultados que arroja su funcionamiento. Precisamente por ello, hemos insistido en describirlas a partir del papel que en su operación y resultados efectivos cumple el diferencial de poder de los actores, la dinámica de los conflictos de interés y sus soluciones o por el empleo que de ellas se hace para el cumplimiento de las tareas y funciones del Estado nacional democrático. Como consecuencia de esa forma de examinarlas, concluimos caracterizándolas por la simultánea relativización que por su intermedio se produce de la igualdad política y la desigualdad económico-social, que es precisamente lo que permite explicar las continuas transacciones que la democracia liberal establece entre ellas.

Las funciones de relativización y transacción de la igualdad y desigualdad cumplidas por la democracia liberal tienen su origen tanto en las contradictorias necesidades que debe satisfacer para reproducirse, como en el principio de ciudadanía que la funda y que, como tal, es producto de los vínculos adoptados desde el siglo XIX por los procesos históricos antes referidos.

Este principio, como han señalado Marshall (1976), Giddens (1989) o Held (1992), si bien deslegitima formas históricamente superadas de desigualdad y limita contemporáneamente aquellas que colisionan con la igualdad política, hace posible el desarrollo de «desigualdades legítimas». Las funciones antes señaladas toman por ello la forma dinámica de continuas reestructuraciones de las relaciones de igualdad/desigualdad, a través de las cuales, del mismo modo que ciertas desigualdades son restringidas y eventualmente superadas, otras se renuevan o se crean.

No es casual por tanto que Giner nos recuerde que «la ciudadanía es un medio generalizado para la creación de aquellas formas de privilegio que son congruentes con ella» (1993: 136), o que, siendo ella «...el medio cultural y político que, según cierta ideología, estaba destinada precisamente a eliminar la desigualdad, es la que en última instancia la ha mantenido y reforzado, aunque merced a nuevos e inesperados criterios» (1993: 137). La paradoja de una «forja igualitaria de la desigualdad» (1993: 129) deriva para Giner de una cualidad esencial de las sociedades modernas pues éstas «...se caracterizan por engendrar desigualdades a través de criterios igualitarios» (1993: 128) y/o

porque «la desigualdad moderna se basa precisamente en la creación previa de la igualdad» (1993: 129).

Giner hace referencia con ello a los criterios con que la igualdad fue definida por los modernos sistemas legales, una vez instaurados los Estados nacionales y las modernas estructuras de clase como, por cierto, por la visión antropocéntrica del mundo y las nuevas ideas acerca del hombre. Esos criterios, basados en la soberanía de las leyes y una concepción jurídicamente universalista de los hombres, definieron la igualdad de sus derechos, primero ante la ley, luego ante el voto para, posteriormente, hacer lo propio con «las oportunidades».

Si bien conforme fueron evolucionando las ideas y derechos de ciudadanía los Estados nacionales y los sistemas legales adoptaron políticas e incorporaron normas orientadas a mejorar las condiciones de vida de las clases subordinadas, lo cierto es que, bajo el imperio de las contradictorias necesidades que debían satisfacer, las democracias liberales siguieron operando de un modo que simultáneamente legitimaba tanto la igualdad de derechos y oportunidades como la desigual distribución de los medios disponibles para su ejercicio y empleo *efectivo*. Como es la distribución de estos medios —materiales, organizativos, cognoscitivos, simbólicos, etcétera— la que define los rangos de accesibilidad/inaccesibilidad y de ejercicio, o no, de esos derechos y oportunidades, no fue casual entonces el surgimiento de nuevas desigualdades, ahora... «ciudadanas».

En ello, en realidad, no hay nada sorprendente pues confirma la continuidad, por otros medios y bajo nuevas condiciones, de la mecánica general que adoptó el largo proceso histórico europeo-occidental bajo el reinado de liberalismo. Esta mecánica se expresó en reducciones progresivas, o supresiones, de desigualdades tradicionales, por vía de la creación de desigualdades «modernas».

En este sentido y como han recordado, entre otros, Di Tella (1985) o Hermet (1989), la constitucionalización y parlamentarización de las monarquías, que redujo efectivamente sus privilegios, comportó la ampliación de los privilegios de la nobleza. Lo propio ocurrió, más tarde, con las relaciones de los derechos de ciudadanía y los derechos de propiedad; de los derechos de representación y la capacidad tributaria; del parlamentarismo liberal y el voto censitario; con la extensión y domesticación del sufragio, etcétera. El mismo Di Tella subraya que la fundamentación por no pocos teóricos clásicos del liberalismo, de reglas democráticas tales como la coexistencia pacífica de intereses contrapuestos, el respeto de los derechos de las minorías o de las condiciones para calificar el ejercicio del voto o la representación, estuvo frecuentemente ganada por la defensa de privilegios o por el temor a las multitudes y a las «clases peligrosas».

Esa misma mecánica general es la que reproduce el orden democrático liberal, aunque ciertamente a través de modalidades distintas. Nos referimos a las que combinan el reconocimiento de la equivalencia de los votos ciudadanos con la desigualdad de los medios empleados en los procesos y competencias electorales; la plena libertad de expresión con el control privado de los medios de comunicación; el derecho de todos los ciudadanos de ser elegidos y la legitimidad del empleo de la propiedad y la fortuna como recursos para ello; la participación institucionalizada en las decisiones y las decisiones obtenidas por circuitos extrainstitucionales, etcétera.

Estas modalidades, que definen el universalismo igualitario de reglas e instituciones mientras legitiman las desigualdades que configuran su funcionamiento, dan cuenta efectiva de las transacciones entre sufragio universal y propiedad privada y/o entre la concepción egotista y posesiva de la libertad y la igualdad de los desiguales en que ese orden político se funda.

Una de las consecuencias de este abordaje de la democracia liberal es el cuestionamiento de todas aquellas interpretaciones que la definen como un espacio político culturalmente neutro, independiente de los agentes que incorpora y, en tal medida, indiferente a los resultados económico-sociales que arroja.

Aunque resulte extraño, incurren en este riesgo tanto liberales como socialistas. Los primeros, porque pensando la democracia política como un formato de reglas e instituciones plena y efectivamente universales, la consideran inimputable de los resultados que arroja su funcionamiento —creyendo así preservarla de toda crítica—. Los segundos, porque ilusionados con la idea de que por su intermedio, y al amparo de una «correlación de fuerzas favorable», la igualdad derrotará las desigualdades (o que al explicar su propia derrota la atribuyen a una desfavorable pero transitoria correlación de fuerzas), le renuevan periódicamente su fidelidad, preservando así sus ilusiones.

Una y otra interpretación desconocen, como hemos señalado, que si bien la democracia política rechaza cualquier tipo de desigualdad, dinamiza, a través de la aparente impersonalidad o neutralidad de sus reglas e instituciones aquella —«socialmente aceptada»—, que es precisamente la que le presta su legitimidad histórica. No es casual, en este sentido, que sólo cuando este tipo de desigualdad es erosionada lo sea también el orden político que lo promueve.

En este contexto es que podemos aproximarnos al extraño mecanismo que explica el «éxito» de la democracia política en sus sedes originarias. Por su intermedio, en la medida en que resuelve los conflictos que la habitan a través de fórmulas que no terminan de satisfacer plenamente el interés de «sus partes», pero que tampoco sanciona la derrota definitiva de cualquiera de éstas, ella renueva incesantemente su legitimidad.

En primer lugar, porque esas fórmulas la recrean permanentemente como arena de concurrencia y conflicto, ilusionando a las partes con el logro ulterior de sus opuestos intereses. En segundo lugar, porque el monto de desigualdades que arroja su funcionamiento permite a buena parte de los ciudadanos –que operan dentro de circunstancias que no controlan, consideran «dadas» o frente a las cuales no advierten alternativas viables– esperar «mejores tiempos», anticipar el logro de metas personales «más altas» o apostar a las bondades de ciudadanías meritocráticas. Finalmente, porque al generar su propio y extendido personal de administración política e intelectual la democracia usa, en favor de su legitimidad, las situaciones, resultados y argumentos que ese personal produce.

El recuerdo de estos medios de legitimación nos reenvía directamente a la relación de la democracia liberal con el patrón histórico occidental. En efecto, al ser empleada principalmente para la regulación, ciertamente por otros medios, de la evolución de los cuatro grandes procesos históricos antes señalados, la legitimidad práctica de la democracia liberal dependió –al menos inicialmente– de la capacidad de estos procesos para transmitirle ...sus propias legitimidades. Con ello queremos decir que el múltiple poder de estos procesos para impulsar la mejora constante de las condiciones de vida de las nuevas poblaciones nacionales integradas al régimen político hizo posible la legitimación de éste. Lo que sugerimos entonces, desde esta perspectiva de análisis, no sólo es que la nueva forma de gobierno aparece como una nueva gramática política del desarrollo de esos procesos, sino que su legitimidad práctica, o su capacidad de reproducción, le fue inicialmente «prestada» por ellos²⁷. El reconocimiento de esta situación condujo a los actores políticos del nuevo orden a regular su desempeño de modo de facilitar la reproducción y desarrollo de dichos procesos históricos, pero les advirtió igualmente que, de no lograrlo, el autoexpansivo poder de éstos colisionaría con el naciente y frágil formato del régimen político.

Tal convicción fue confirmada históricamente cuando esa forma política vio bloqueado su desarrollo al entrar en conflicto con los intereses de los agentes directos de dichos procesos o no pudo asegurar las condiciones para su consolidación en la dirección que éstos impulsaban. Como se sabe, entre 1914 y 1945, el orden democrático-liberal fue progresivamente congelado en la mayoría de los países que lo generaron a causa de las disputas de los Estados nacionales por sus «espacios vitales», de las burguesías europeas por

27 En tal sentido, nuestro punto de vista es similar al de J. Nun cuando –si recordamos bien– sugiere que la legitimidad de lo que denomina régimen social de acumulación contribuye a la del régimen político y/o que las imágenes que genera en torno a su funcionamiento se extienden a éste.

la repartición de los mercados, de los nacionalismos expansivos o totalitarios por someter a su imperio los nacionalismos vecinos, etcétera. El cambio en la dirección de los procesos históricos que pavimentaron el camino de la forma demoliberal concluyó por ello expresándose en las dos guerras que sacudieron el sistema interestatal europeo y la marcada reducción del crecimiento capitalista en relación con el período precedente (Maddison 1986, 1991)²⁸.

La experiencia del período 1914-1945 reveló entonces la relativa fragilidad histórica del régimen, allí donde había surgido, y la atadura de su suerte a los vaivenes de los mismos procesos que configuraron su instalación en las primeras décadas del siglo.

DEL PERÍODO 1950-1973 Y LA CONSOLIDACIÓN DEL ORDEN DEMOCRÁTICO-LIBERAL

Aunque no podemos detenernos en el análisis del período histórico 1950-1973 —tanto por no ser el período que ahora nos interesa como por ser suficientemente conocido—, nos parece evidente que él confirma nuestra idea de que el patrón vinculante de los cuatro grandes procesos antes referidos es un agente dinámicamente constituyente del orden democrático-liberal y no simplemente una condición externa a su desarrollo.

No es casual, en este sentido, que la estabilización y consolidación de dicho régimen en Europa Occidental y los EE.UU. durante ese período se «correspondiera» con:

Primero, la consolidación del Estado social de derecho y del Estado de bienestar; la renovación por esos Estados de su control del sistema internacional sea liderando, en el plano económico, la expansión e integración mundial de los mercados por vías del masivo incremento de la inversión directa de capitales, del intercambio desigual, el pleno empleo de su poder financiero o del aliento de procesos dependientes de industrialización en otras zonas del mun-

28 En efecto, las tasas medias anuales de crecimiento del stock bruto de capital fijo no residual, el PIB y el PIB *per cápita* se redujeron de 3.4 a 2%, de 2.5 a 2% y de 1.4 a 1.2% respectivamente. El volumen de exportaciones, por su parte, experimentó un decrecimiento mucho más notorio —de 3.9 a 1%—, mientras el desempleo promedio aumentó de 4.5 a 7.5%. El período 1913-1950 marcó entonces la primera inflexión en el secular curso ascendente del desarrollo capitalista. Otra nueva inflexión se producirá en el período 1973-1989, que no por azar es aquel en que emergen los problemas de gobernabilidad en los países capitalistas. Conviene anotar que las cifras antes referidas están sesgadas por la inclusión de los Estados Unidos que, como se sabe, no intervino en la primera guerra «mundial» y sólo lo hizo en los años finales de la segunda.

do; sea aceptando en el plano político –cuando fue inevitable– o promoviendo –cuando fue preciso– los procesos de descolonización política y la transformación de sus antiguas colonias en nuevos Estados nacionales dependientes.

Segundo, la notable expansión de sus desarrollos capitalistas industriales, combinando activas políticas keynesianas, la acción de corporaciones transnacionales, la plena realización de la segunda revolución industrial –mientras se fraguaba la tercera– y el uso en su favor de la elevación de la demanda mundial. Ello condujo a la sostenida mejora de las condiciones de vida de sus poblaciones.

Tercero, la formación de una nueva pauta Estado-sociedad que los articulaba por las vías del gasto social y los servicios públicos; la densificación organizativa y política de la sociedad por la poderosa presencia de las organizaciones del trabajo y el capital, los partidos y movimientos sociales; la generalización de los derechos de ciudadanía; la relativa integración de las minorías; y el desarrollo de una sólida y expansiva esfera pública.

Cuarto, finalmente, por una evolución político-cultural que, alimentada por las condiciones anteriores y los discursos del liberalismo político, el socialcristianismo y la socialdemocracia, sin dejar su formato nacional-ciudadano, se mostró más proclive a los valores y pautas democráticas, por cierto, dentro de sus fronteras nacional-estatales.

En vista de que no tiene sentido ahora dar cuenta específica de las formas que adoptaron estos procesos en el período en referencia, quisiéramos ilustrar más bien su dinámico desarrollo a través de una mirada rápida a ciertos indicadores de resultado de los comportamientos del capitalismo y los Estados occidentales.

Como ha señalado Maddison (1991), durante el período que nos ocupa las tasas medias anuales de crecimiento de la inversión en capital fijo no residencial y de la productividad –PBI por hora/hombre– casi triplican las del período 1913-1950 (5,8 vs. 2 y 4,5 vs. 1,9 respectivamente). Simultáneamente, el crecimiento del producto y del producto *per cápita* más que duplican y más que triplican los correspondientes al período anterior (4,9 vs. 2 y 3,8 vs. 1,2 respectivamente). El volumen de las exportaciones, por su parte, se eleva más de ocho veces (8,6 vs. 1). El desempleo, a su vez, sufre un extraordinario descenso, siempre en relación con el período precedente (2,6 vs. 7,5). Mientras tanto, el crecimiento demográfico se mantiene relativamente estacionario (1 vs. 0,7). Si ello ocurre en el plano económico-productivo, en el plano social conjuntamente con el crecimiento del empleo y los ingresos medios por trabajo, lo hacen el nivel educativo promedio –que bordea ya los diez años de estudios para 1973–, la esperanza de vida –76.2 años para 1975–, etcétera.

Es la misma pauta la que articula los indicadores económicos y sociales (ambos crecen), aunque a un nivel más alto que aquel del período en que surge, cuando dicho orden político se estabiliza y consolida.

Para que ello ocurriera fue preciso igualmente la promoción por los Estados de políticas económicas, que si bien distintas a las aplicadas antes de la crisis del 29, no dejaban por ello de revelar sus antiguos compromisos con la estimulación y apoyo a los agentes empresariales. En este sentido, la vigorosa estimulación keynesiana de las demandas internas para la realización de inversiones y ganancias en los mercados, se asoció con criterios más selectivos en la elección de las líneas de producción objeto de los incentivos crediticios o tributarios como con una evidente reducción relativa de sus montos.

Se incrementaron, en cambio, los apoyos a la investigación y desarrollo tecnológico en los sectores de punta, se brindó protección política a las inversiones directas en el exterior, mientras se presionaba por la libertad internacional de comercio y la apertura de los mercados externos. Ello no limitó sin embargo las políticas proteccionistas de dichos Estados, aunque ahora éstas no se expresaron, como en el pasado, por barreras arancelarias a la competencia externa sino por barreras no arancelarias. Por tal razón, si bien los aranceles promedio de los productos manufacturados descendieron de 40% en 1947 a 6 u 8% en 1974, se mantuvo una fuerte protección a la producción agropecuaria interna y se extendió una ramificada gama de medidas para-arancelarias que el Banco Mundial califica, sea como «amenaza proteccionista», sea como «neo-proteccionismo», sea como «proteccionismo para-arancelario» en sus informes de 1987 y 1991.

Si ello ocurre en lo que respecta a los apoyos estatales a la inversión capitalista, sus compromisos sociales se multiplican. Si en las quince principales naciones capitalistas su gasto público, como porcentaje del PBI, se cifraba en promedio en 21,8% en 1950, él asciende a 40,2% en 1977 (ver Maddison 1986)²⁹. Tan importante como la casi duplicación del gasto público es la modificación de su estructura. En efecto, mientras para los compromisos tradicionales —militares, civiles, intereses de deuda— se destinó entre 9 y 14% de dicho gasto, para los compromisos modernos —educación, salud, sanidad, vivienda, pensiones, otros— se destinaba entre el 21 y el 40% en 1981.

Como se observa, a través de modalidades distintas, se reproducen en este período las mismas pautas generales que definieron las relaciones de los Estados nacionales europeo-occidentales y los Estados Unidos con sus agentes capitalistas y sus poblaciones en el período 1870-1913. los que, en ambos

29 En la actualización de esos datos por Maddison en 1991, los cifra en 26,7 y 37% respectivamente, aunque en este último caso, para 1973. Ver igualmente O. Sunkel 1992-1993 para una serie histórica más larga.

casos, dieron origen al crecimiento de las variables económicas y sociales en que se expresó la mejora de las condiciones de vida.

Modificaciones tan notables como las anteriores –aunque siguiendo pautas generales reconocibles–, se procesaron en cada uno de los otros grandes procesos históricos que conforman el patrón al que hemos atribuido un papel constituyente en el surgimiento y estabilización del régimen. Como probablemente el lector conoce los rasgos generales que éstos adoptaron durante el período en referencia, no le será difícil advertir –cuando los vincule con aquel de la denominada «Edad de Oro» del capitalismo occidental– porque dicho patrón, en el período 1950-1973, promovió y consolidó todas las características de la democracia liberal: ejercicio generalizado del sufragio, elecciones libres y derechos ciudadanos, libertades y pluralismo político, partidos políticos, separación, independencia y equilibrio de poderes, alternancia en el poder, sujeción a las normas constitucionales, desarrollo de una cultura nacional-democrática, etcétera.

No cabe duda de que la consolidación de estas características del orden demoliberal precisaron del activo concurso de sus actores, como del pleno empleo por estos de la relativa autonomía de su esfera de actuación y de los grados de libertad disponibles para su acción. Su exitoso desempeño se explica, en este sentido, por su capacidad para orientar su acción en el cuadro de restricciones y posibilidades abiertas por los procesos que administraban. Por su intermedio, entonces, la democracia liberal concluyó configurándose como una eficaz modalidad de regulación política. Por «eficacia regulativa» estamos entendiendo, por cierto, distintas formas de manejo de los intereses y lógicas de los procesos y órdenes societarios antes referidos que, al tiempo de promover su desarrollo, contribuyeron a la consolidación del orden político.

Obsérvese aquí que el ejercicio de ese papel comporta el reconocimiento de la autonomía relativa de los intereses de los actores políticos con respecto, al menos, a los intereses y lógicas inmediatas de los agentes y órdenes regulados por su acción. Por la vía de este reconocimiento no sólo se da cuenta de la presencia de un nuevo tipo de interés político –el democrático liberal– ingresando a la «corriente sanguínea» de la dinámica histórica occidental sino que, por su intermedio, el orden político que ha sido presentado en nuestro análisis como gestado y retroalimentado por dicha dinámica, aparece ahora cumpliendo un papel activo y reactivo en su reconfiguración.

Obsérvese igualmente que ese nuevo interés ancla sus raíces en un orden que por basarse en el reconocimiento del estatuto nacional ciudadano de todos los miembros de la sociedad, precisa regular las lógicas del Estado, el capital y el trabajo bajo las normas, instituciones y reglas de dicho estatuto. Para ello, sin embargo, como hemos venido sosteniendo, la democracia liberal precisó

definir el estatuto ciudadano y los contenidos de su función regulativa de manera de hacerlos «compatibles» con los intereses y lógicas del Estado nacional y el capitalismo. Dicha compatibilización, según nuestra interpretación, no puede ser explicada sino en el reconocimiento de la activa participación de esos intereses y lógicas en la configuración efectiva de las reglas e instituciones políticas.

En relación con lo que venimos de señalar, conviene reparar en que la especificidad, autonomía y capacidad regulativa de este orden político sólo pueden ser opuestos al papel constituyente que atribuimos a la dinámica histórica occidental cuando se los absolutiza, esto es, cuando se los abstrae de las inducciones y restricciones con que esta dinámica lo configura. Esa operación «absolutizante» es la que realizan los enfoques «politicistas» cuando confunden «autonomía relativa» con «independencia» o «autodeterminación» del orden demoliberal, o cuando liberan la acción de sus actores de cualquier restricción diferente a las de sus propias capacidades, talentos, valores, etcétera.

Como desafortunadamente son estos enfoques los que siguen orientando las definiciones convencionales acerca de la autonomía de la esfera política o de los grados de libertad con que cuentan sus actores para el ejercicio de su papel regulativo, insistiremos una vez más, en el intento de definir, con la mayor precisión que nos sea posible, lo que entendemos como el papel constituyente que atribuimos a la dinámica histórica occidental, así como la forma en que ese papel se vincula con el reconocimiento de la autonomía y función regulativa de la democracia liberal.

DEL PAPEL CONSTITUYENTE DE LA DINÁMICA HISTÓRICA OCCIDENTAL, LA AUTONOMÍA POLÍTICA Y LA FUNCIÓN REGULATIVA DEL ORDEN DEMOLIBERAL

Como recordará el lector, la noción «papel constituyente» aparece en nuestra reflexión luego de constatar que los procesos históricos antes referidos —y la dinámica interacción en que se forjan— precedieron y acompañaron el surgimiento y consolidación de la democracia liberal. Si bien esa constatación sugería la idea de que este orden político era un producto endógeno de esa dinámica histórica, no habíamos identificado aún los nexos por cuyo intermedio dicha relación se constituye. Por esa razón, nuestro análisis se orientó posteriormente a mostrar que si la democracia liberal devino «resultante» de aquella dinámica es porque se configuró como una resolución político-institucional a las tensiones y conflictos que, caracterizando las relaciones entre los

distintos agentes y lógicas de dichos procesos, no podían ser resueltas en el marco de las reglas e instituciones del régimen liberal.

En tal sentido advertimos que entre fines del XIX y comienzos del XX, este régimen no estaba más en condiciones de responder a las necesidades de ampliar y renovar las bases de representación y legitimidad de los Estados nacionales; metabolizar las demandas nacional-ciudadanas de integración al orden político; asegurar las condiciones de estabilidad político-social y apoyo estatal que precisaban los empresariados capitalistas para enfrentar los desafíos planteados por los movimientos sindicales y socialistas; impulsar el nuevo modo de acumulación impuesto por la segunda revolución industrial; sostener la competencia en los mercados centrales y penetrar en los mercados de ultramar.

Al no poder ser metabolizadas y reguladas satisfactoriamente en el cuadro de las reglas e instituciones liberales, las necesidades, tensiones y conflictos antes referidos concluyeron expresándose y configurándose informalmente en una ensanchada esfera política cuya composición, latitud y dinámica no sólo sobrepasaba, colisionaba y ponía en crisis el orden político liberal sino que, al enraizar una nueva pauta sociedad-Estado, prefiguraba el orden democrático-liberal que vino a reemplazarlo. Como se observa, el desarrollo de nuestra explicación de las relaciones entre la dinámica histórica occidental y la democracia liberal hacía de la esfera pública –y de la interacción de los actores que participaban en ella– la instancia inductora del pasaje del antiguo al nuevo orden político y del sufragio universal efectivo su mecanismo desencadenante.

A partir de ese momento, como recordará el lector, comenzamos a usar indistintamente las expresiones «constituyente» y «configurativa» para calificar el papel cumplido por la dinámica histórica occidental en la producción y consolidación de la democracia liberal.

Con esas expresiones tratamos inicialmente de dar sentido a la comprobación histórica de que los mismos procesos que actuaron como impulsores de la formación de este orden político aparecen posteriormente como resultados en sus diferentes estadios de consolidación. Como esa relación no era aleatoria o constituyente sino crónica y estructural, fue necesario entonces buscar una explicación para ella que, al tiempo de reconocer lo que de históricamente nuevo significó la formación y consolidación de ese orden, mostrara las formas a través de las cuales aquellos procesos encontraron, por su intermedio, nuevas condiciones para su desarrollo. Esa explicación, como es obvio, debía mostrar las imbricaciones de estos procesos en la gestación del orden demoliberal, en la operación de sus reglas e instituciones y en los contenidos de la regulativa función que cumple. La exploración de estas imbricaciones nos condujo, más adelante, al recurrente empleo de expresiones tales como «compatibilidades», «cohabitaciones» o «transacciones»

para dar cuenta de las formas de articulación que encontráramos entre esos procesos y la democracia liberal.

De ese modo señalamos que su proceso de gestación, siendo una respuesta a necesidades y conflictos que no encontraban solución en el marco de la institucionalidad liberal, había sido coproducido por los agentes y representaciones políticas de los Estados nacionales, los empresariados capitalistas y las organizaciones del trabajo, pero en condiciones que revelaban el mayor poder de los primeros en la determinación efectiva de sus reglas e instituciones.

Al observarla surgiendo en ese cuadro histórico-estructural, nuestro análisis se orientó luego a mostrar cómo se articulaban los cambios político-institucionales que ese orden introduce con su simultánea adaptación funcional a los intereses y lógicas de otros órdenes de la sociedad. Para ello, comenzamos por reconocer que con el sufragio general efectivo emerge, por primera vez en la historia, un orden político fundamentado en el estatuto político-cultural de la ciudadanía. Por la vía de ese estatuto se definió la naturaleza de la sociedad, el Estado y la pauta que los vinculaba en el período liberal. En el primer caso, porque la noción política de sociedad cubría ahora al conjunto de sus miembros, al tiempo que presentaba a éstos como iguales en derechos y obligaciones. En el segundo, porque universalizaba los fundamentos de la representatividad y legitimidad del Estado nacional, obligándolo a ejercer sus funciones regulativas en orden a esos nuevos fundamentos. En el tercer caso porque, con el sufragio universal, las reglas, instituciones y actores a través de los cuales venían interactuando la sociedad y el Estado eran presionadas a universalizarse, esto es, a integrar, representar y regular las interacciones políticas bajo las normas de la igualdad de todos los ciudadanos y de su representación legítima por los Estados.

La importancia de estos cambios sin embargo fue relativizada por la misma dinámica histórica que los impulsaba, esto es, por el cuadro de procesos dentro de los cuales emergen y su concurrente distribución del poder. Como señalamos en su momento, dicha dinámica modeló el nuevo orden a través de un triple movimiento cuya distinción, en lo que sigue, obedece a necesidades analíticas y expositivas.

Por el primero de ellos, esa dinámica impuso límites al estatuto ciudadano y a las reglas e instituciones demoliberales al restringirlas a la esfera política obligándolas, de ese modo, a coexistir con la desigualdad económico-social y con las reglas e instituciones que gobiernan los restantes órdenes de la sociedad³⁰. Si la primera consecuencia de esas limitaciones fue la tensa articulación

30 Nos referimos, en lo que hace el orden económico-productivo, a la propiedad privada, la conversión de la fuerza de trabajo en mercancía, la ganancia, la competencia y en general, a todas aquellas facetas que organizan las relaciones productivas y de intercambio

entre la universalidad de los atributos y derechos de ciudadanía y la asimetría de los recursos y medios políticos con los que los ciudadanos pueden efectivamente ejercerlos, la segunda diferenció las reglas e instituciones democráticas del vasto universo de estructuras jerárquicas y orientaciones valorativas que organizaban la vida cotidiana de los ciudadanos. Por intermedio de ese primer movimiento, la dinámica histórica occidental instaló al nuevo orden en el cerco de múltiples restricciones estructurales, mientras envolvía a sus ciudadanos en otras tantas relaciones de poder contrarias, en su naturaleza, a las que ese mismo orden establecía.

Si a través de ese primer movimiento se fueron definiendo las fronteras del nuevo orden y con ello su «forma», por el segundo dicha dinámica histórica penetró informalmente, con sus intereses y lógicas, valores y actores, restricciones y relaciones en el contenido de las reglas e instituciones políticas, orientando su funcionamiento efectivo y comportamiento práctico. En ello, en realidad, no hay nada sorprendente pues fue la histórica –y lógica– consecuencia de su tardía aparición en sociedades ganadas por las antiguas legitimidades alcanzadas por los Estados nacionales y el capitalismo, la desigual dotación de poder de los actores y agentes que concurrían en su formación y desarrollo, y por un horizonte político-cultural hegemonizado por el «extraño» matrimonio del liberalismo y el nacionalismo estatal. Ahora bien, este segundo movimiento, sin mengua de la explicación anterior, puede ser entendido igualmente como una consecuencia de la naturaleza genérica y específica del orden demoliberal.

En efecto, si la esfera política es el nivel global de agregación, articulación y regulación de la sociedad, va de suyo entonces, en primer lugar, que es en él que se procesa y decide la dirección y contenido del conjunto de las relaciones sociales y, en segundo lugar, que ese procesamiento y toma de decisiones ha sido y es una función histórica del poder relativo de los agentes que en él participan. En este plano general, la democracia liberal no se diferenciaba ni se diferencia de cualquier otro orden político. En todo caso, lo que definía y define, en este sentido, su especificidad, es la integración a su

sobre la base de la desigual apropiación de activos, capacidades, conocimientos, etcétera; nos referimos igualmente, en lo que hace el orden estatal-nacional, a las que colocan en poder de sus elites políticas y burocráticas, el ejercicio de la soberanía, la representación y la violencia legítima; el resguardo del orden, la seguridad, la paz y la ley; la promoción del desarrollo económico-social, la defensa ante peligros externos y la dirección de las relaciones internacionales; finalmente y en lo que hace a la estructura social, a todas las que, vía la distribución simétrica de la propiedad, ocupaciones, ingresos, conocimientos, prestigios etcétera, categorizan a los ciudadanos en diferentes clases o agrupamientos sociales y definen los accesos y las barreras de entrada al sistema político.

funcionamiento de la mayoría de los miembros de la sociedad en la condición de portadores de iguales derechos y oportunidades políticas.

Si a pesar de este rasgo específico ella no colisiona, *en el plano general*, con las dos mencionadas características de cualquier ordenamiento político, es porque se organiza *en*, y convalida *la* desigual distribución de los medios y recursos con que los ciudadanos concurren en su funcionamiento y que, como tales, se forjan a través de sus distintas posiciones, funciones y experiencias en los órdenes «no políticos» de la sociedad. Como la esfera política no es un universo separado de los otros órdenes de la sociedad, como sus reglas e instituciones se entremezclan en la experiencia rutinaria con aquellas que informan las restantes esferas de la vida social, como a diferencia de su participación directa en éstas los ciudadanos participan en el orden político a través de representantes y, finalmente, como el estatuto político de ciudadano no es sino una de las posiciones y papeles de los miembros de la sociedad, no es casual entonces que el ordenamiento demoliberal devenga «invadido» por la sociedad, al integrar ciudadanos y representantes moldeados y diferenciados por las experiencias, intereses y orientaciones que desarrollan en sus distintos ámbitos de actuación.

Si bien la especificidad de sus reglas e instituciones, como el estatuto político que reconoce a sus integrantes, permiten a dicho orden diferenciarse relativamente de la sociedad que intenta representar, esa diferenciación toma la forma de una reconversión de sus diferentes lógicas, intereses y poderes. Por ello, no es extraño tampoco que, a través de su propia gramática, reproduzca las dos características generales de cualquier orden político.

Precisamente por razones como esas, nuestro análisis se orientó, a continuación, hacia los procesos y mecanismos en que ese segundo movimiento expresaba su impronta en el funcionamiento de la democracia liberal: el horizonte nacional-estatal de sus actores y la consiguiente necesidad de legitimar el nuevo orden por la demostración de su capacidad para continuar desarrollando las tareas nacionales e internacionales del Estado y estimulando la dinámica interna y externa del capitalismo; el modelamiento práctico de sus reglas e instituciones por la vía del entrecruzamiento de la igualdad y desigualdad política y del diferencial de poder de los actores que concurren en la definición de su sentido y resultados; la recurrente transacción que ese orden realiza de los intereses y lógicas del Estado nacional, el capitalismo y la ciudadanía por medio de la producción de desigualdades legítimas, la redefinición «nacional» de los intereses parciales, la solución gradualista de los conflictos, la promoción de «consensos», la continua recreación del «centro político», etcétera.

Finalmente, afirmamos que esa dinámica histórica concluyó expresándose en el condicionamiento de aquella función por la cual la democracia liberal aparece precisamente como un orden político autónomo, esto es, condicionando los procesos en cuya dinámica surge y se consolida: nos referimos a su función regulativa.

La evidencia histórica, en este sentido, si bien nos muestra que con la regulación democrático-liberal se reestructuraron los vínculos entre los Estados nacionales, el capitalismo y la ciudadanía —vía reformas que modificaron sus respectivas estructuras y funciones—, nos señala igualmente que, con ella, éstos encontraron un extraordinario impulso para su desarrollo. Como insistimos en su momento, el desarrollo de estos procesos y órdenes institucionales no guarda una relación aleatoria con la democracia liberal y su función regulativa sino, más bien, una de carácter estructural.

Para argumentar este tipo de relación sostuvimos, en primer lugar y de modo genérico, que aun cuando con ese orden político la lógica de la ciudadanía ingresa por primera vez en el sistema de regulación global de las sociedades occidentales, la condición para ello fue una definición de la misma que facilita su cohabitación con las lógicas del Estado nacional y del capitalismo. Observada desde esta perspectiva, la dinámica política escenificada en la arena demoliberal da cuenta de recurrentes y cambiantes transacciones entre las representaciones de la ciudadanía y los agentes de los intereses del Estado nacional y el capitalismo. Pero de esa observación se deriva igualmente que la legitimidad de este orden político depende de la satisfacción relativa y también cambiante del conjunto de intereses que por su intermedio se expresan. La búsqueda y producción de ese rango múltiple de satisfactores corre a cargo del ejercicio de la función regulativa.

En un plano de análisis más específico, sostuvimos que el condicionamiento histórico estructural de esta función pasaba por una autodefinición del papel de los actores políticos basada en la compatibilización de las demandas ciudadanas, el horizonte nacional estatal dentro del cual se definen las tareas y funciones de gobierno y las necesidades de desarrollo del orden capitalista. Dicha compatibilización se realiza, por cierto, a través de distintos juegos de políticas, las que son elaboradas y adoptadas en el marco de negociaciones y conflictos que dan cuenta de diferentes distribuciones del poder, como de la capacidad de los actores para «formar mayorías».

El rango de variabilidad de esos juegos de políticas no es sin embargo ilimitado, pues resulta acotado por lo que, en su momento, describimos como la doble servidumbre del Estado democrático. Estos juegos ciertamente pueden ser diferenciados por su mayor o menor proclividad relativa respecto de los intereses y lógicas del Estado, el mercado o la ciudadanía y en tal sentido

serán rotulados, según las taxonomías convencionales, como «intervencionistas», «regulativos», «liberales», «conservadores», etcétera o como expresiones de posturas «socialdemócratas», de «economía social de mercado», «libre mercado», entre otras. Sea cual fueren sus diferencias y los factores y correlaciones específicas que los explican, lo común a esos juegos de políticas, según lo prueba la evidencia histórica, es que por su intermedio la función regulativa de la democracia liberal hizo posible el desigual desarrollo de las lógicas del Estado, el capitalismo y la ciudadanía. En todo caso, estos resultados son congruentes con nuestra postulación de que la «función compatibilizadora» que orienta la autodefinición de su papel por los actores políticos así como la «acotación del rango de variabilidad de las políticas públicas», eran dos de los mecanismos a través de los cuales la dinámica histórica occidental condicionaba estructuralmente la regulación democrático-liberal.

Si hemos llamado la atención sobre el desigual resultado de dicha regulación es porque el funcionamiento real de ese orden político reproduce el mayor poder determinativo de los intereses y lógicas del Estado nacional y el capital con respecto a los de la ciudadanía. Ese resultado puede ser imputado al más antiguo y profundo enraizamiento histórico de aquellos intereses y lógicas, como al condicionamiento estructural que imponen a las formas y contenidos adoptados por los «nuevos» o más recientes intereses y lógicas de la ciudadanía. O puede ser igualmente examinado, en otro plano de análisis, como la expresión de una distribución del poder desfavorable a las fuerzas sociales y actores políticos que luchan por los intereses y objetivos de la ciudadanía.

Estas determinaciones generales sin embargo sólo pueden incorporarse al análisis político cuando éste es capaz de relieves los mecanismos por los cuales ellas se especifican o concretan. En este sentido, hemos recordado que si bien aquellos intereses y lógicas penetran la esfera política demoliberal a través de la desigualdad de los medios o recursos con que «se hace la política», también hemos insistido sobre la existencia de circuitos extra-institucionales a través de los cuales se hacen presentes en los procesos de toma de decisiones. El papel y la referencia de estos circuitos son registrados en las respuestas que Giddens (1991) encuentra a la pregunta «¿Quién gobierna?» en la democracia liberal.

En efecto, luego de dar cuenta de los hallazgos obtenidos por la pionera investigación de W. Mills (1978) —la estrecha asociación de las elites políticas, empresariales y militares en la elite del poder norteamericano y la adopción por ésta de las decisiones de política más importantes tanto en la arena nacional como internacional—, Giddens pasa revista a un conjunto amplio de investigaciones realizadas entre los sesenta y los ochenta en los Estados

Unidos, Inglaterra y otros países occidentales (1991: 357-362). Como consecuencia de ella, nuestro autor concluye señalando que en esos países «...hay una clase alta distinguible que mantiene una participación desproporcionada en la riqueza del (los) país (es) y cuyos miembros tienen muchas más oportunidades de alcanzar las posiciones superiores en una variedad de áreas...Hay una fuerte amalgama de intereses políticos y empresariales, facilitada con frecuencia por los contactos personales directos. Muchas decisiones importantes se adoptan en ámbitos ajenos a la arena pública, en salas de reuniones, entrevistas del primer ministro y unos pocos colegas de gabinete y en los ambientes más informales en los cuales alguno de estos individuos entran en contacto regular unos con otros» (1991: 362).

Si hemos transcrito en extenso las conclusiones de Giddens es, ciertamente, porque ayudan a explicar los resultados de la regulación demoliberal pero, también, porque llaman la atención sobre los modos en que las reglas e instituciones del sistema político deben ser operadas para producir precisamente esos resultados.

Resulta evidente, en este sentido, que si las decisiones políticas relevantes se adoptan de modo informal, en ambientes privados y por fuera de los circuitos institucionales para ser posteriormente ejecutadas por el sistema político, es porque las élites que las adoptan disponen de un poder suficiente como para transformar a sectores decisivos de la representación en operadores directos de sus intereses. Obsérvese aquí que el mecanismo descrito por Giddens es distinto y, por cierto, más poderoso que aquel de los *lobbies* parlamentarios o de los comités tripartitos de concertación, que son otras tantas modalidades de adopción de decisiones públicas externas al canal parlamentario. Pero deberá anotarse igualmente que la transformación de decisiones privadas en políticas públicas precisa que el sistema político articule globalmente las lógicas privadas y públicas no sólo a través de sus propias reglas e instituciones, sino también de «anillos informales» actuando en la esfera del ejecutivo, *lobbies* parlamentarios, como de las «afinidades socioculturales» en la cumbre entre élites políticas y empresariales.

A este respecto, aun cuando los actores partidarios aparecen públicamente como responsables directos de las decisiones políticas y sus correspondientes consecuencias, resulta evidente que en el origen de éstas se encuentra un sistema político organizado efectiva y simultáneamente por reglas, instituciones y mecanismos formales e informales, públicos y privados, democráticos y extrademocráticos, esto es, generados desde dentro o desde fuera de las normas que constitucional o legalmente lo acotan. Como evidente es, igualmente, que por su intermedio se procesan los conflictos entre actores diferenciados no sólo por su distinto poder relativo sino también por las distintas

bases o fuentes de su representación. No es casual por ello que, como señaláramos anteriormente, el funcionamiento de las propias reglas e instituciones del sistema —es decir, de las que siendo constitucional o legalmente acotadas aparecen públicamente como normas y espacios regulares de la dinámica política o como garantes del carácter democrático de las decisiones que en ellas se adoptan—, expresen las marcas impresas por su conexión con aquellas otras informales, privadas y extrademocráticas. De todo lo señalado hasta aquí se colige —creemos que claramente— que sólo un análisis que penetre en las dinámicas internas del sistema político, e identifique los mecanismos a través de los cuales es operado por los intereses, poderes y lógicas de la sociedad, puede explicar por qué los resultados de su función regulativa renuevan la desigualdad de los poderes y lógicas que lo constituyen.

Si hemos insistido en este punto de vista no es precisamente por su «novedad». En realidad, él no hace sino exponer el sentido común de aquellos enfoques «clásicos» surgidos de la historia o la sociología política pero que, desafortunadamente, fueron olvidados por el politicismo latinoamericano. Más aún, contrariamente a las apariencias, podemos sostener que nuestro punto de vista no es objetado por las mismas teorías pluralistas de la democracia con que se identifican los enfoques «politicistas», al menos en lo que hace al sentido transaccional que atribuimos a sus reglas e instituciones, a la mecánica elitista que las dinamiza o a las oportunidades que abren para la producción de políticas y resultados no igualitarios.

Cierto es, sin duda, que dichas teorías discrepan con la idea de una articulación de las elites en el poder al postular que es la competencia entre las representativas de diferenciados grupos de presión la que define la dinámica política, como las decisiones que de ella emergen. Cierto es también que esas teorías frecuentemente pasan por alto los efectos con que el carácter elitista de los actores marca su interpretación y manejo, como la configuración efectiva de las reglas e instituciones del sistema político. Al afirmar sin embargo que son elites las que gobiernan su funcionamiento, al admitir que las decisiones y resultados que produce no son ajenos al balance de poder inter-elites y al «naturalizar» o imbricar estructuralmente democracia y capitalismo, las teorías pluralistas concluyen coincidiendo, a su modo y manera, con el punto de vista que hemos desarrollado.

A estas alturas de la exposición, y luego de haber insistido en las formas en que la dinámica histórica occidental explica el surgimiento de la democracia liberal, define sus fronteras, penetra en su funcionamiento y condiciona estructuralmente el ejercicio de su función regulativa, podemos intentar aclarar el conjunto de malentendidos que han venido rodeando la comprensión de la autonomía relativa de ese orden político en el debate latinoamericano.

DE LOS EQUÍVOCOS A PROPÓSITO DE LA «AUTONOMÍA RELATIVA»

La noción de «autonomía relativa» es generalmente empleada para referir: a) la especificidad de las reglas, instituciones y agentes que articulan el orden político; b) la irreductibilidad de su funcionamiento a explicaciones causales extrapoladas del análisis de otros órdenes de actividad; y c) la atribución de sus «leyes de movimiento» a las interacciones de sus actores estratégicos desarrollados en el marco de las reglas, instituciones y «cultura democrática». Como estas notas distintivas del concepto siguen estando sujetas a interpretaciones equívocas, conviene detenerse en sus significados.

Así, por ejemplo, reconocer la especificidad de los actores, reglas e instituciones políticos no implica ni que ellos sean los únicos que constituyen, intervienen y organizan la esfera política, como tampoco que ejerzan sobre ésta una soberanía absoluta. A este respecto, la historia de las democracias occidentales está jalonada por luchas recurrentes orientadas a afirmar el imperio o el respeto de sus reglas, instituciones y valores, luchas que no pueden explicarse, por otra parte, sino en el reconocimiento de la existencia de otras que, colisionando con ellas, interfieren en su ejercicio o les disputan su primacía en el ordenamiento de las relaciones y comportamientos políticos.

Abrirse a la comprensión del continuo carácter interferido del orden político por reglas, instituciones o valores externos a los suyos, permite igualmente comprender las frecuentes disputas entabladas por los actores respecto a las definiciones operativas de su sentido, en circunstancias en que entran en juego distintos o contradictorios intereses. En la explicación de estas disputas se encuentra, por cierto, el contenido inevitablemente general de los valores, reglas e instituciones demoliberales y la necesidad correspondiente de precisar sus significados en atención a la variabilidad de las experiencias o las relaciones que deben regular. Siendo ello así, lo que estamos sugiriendo es que es en el conflicto interpretativo que ellos suscitan que esas «otras» normas, valores o reglas hacen evidente su presencia.

Se puede objetar, sin duda, la relevancia de esos «otros juegos» de normas, valores o reglas recordando que, conforme se consolida el orden político, se acotan los significados de su propio juego, disminuyendo así los conflictos interpretativos y ampliándose correspondientemente el rango de los acuerdos que, a su propósito, establecen los actores. Esta objeción, sin embargo, debe ser relativizada a la luz de la experiencia histórica.

En efecto, ésta nos señala que en los casos en que los debates o conflictos en la arena pública se centraron en la definición de medidas o políticas que implicaban reformas en las reglas o lógicas que gobernaban el funcionamiento

del orden estatal o del capitalismo, o cuando el orden político fue desafiado por movilizaciones que ponían en riesgo o amenazaban los mecanismos de control social, se agudizaron concurrentemente las oposiciones en la interpretación de sus reglas de procedimiento como de las mismas normas constitucionales que regulan su funcionamiento. Tales fueron, por ejemplo, las circunstancias que acompañaron en Francia la ruptura de su dominio colonial de Argelia, la expansión del control estatal de sectores estratégicos de las economías de Inglaterra o Francia, la instauración de la participación obrera en la gestión de empresas en Alemania, los movimientos del sesenta y ocho en casi toda Europa Occidental, etcétera.

Por oposición, estas experiencias revelan el «secreto» de la mecánica que vincula las reglas y procedimientos de la democracia laboral y los objetivos políticos de sus actores. Para expresarlo brevemente, la relativa consolidación de los acuerdos sobre reglas y procedimientos depende de la relativa permanencia de otros acuerdos, más bien implícitos, en los objetivos de los actores por los cuales se impone un límite al poder del orden político: éste no debe, o no puede, suprimir o transformar las reglas, instituciones y lógicas básicas del orden capitalista o del orden estatal nacional. La rigurosa observancia de este pacto de «no transgresión» en el largo período de consolidación democrática en Occidente, nos remite nuevamente al asunto que examinábamos en la medida en que, para que ese pacto se cumpla, es preciso que por la vía de sus actores el orden demoliberal incorpore a su funcionamiento real, por medios formales o informales, institucionales o extrainstitucionales, los intereses, valores, poderes o lógicas de los órdenes societarios y estatales que no pueden, o no deben, ser transgredidos. Sólo de ese modo, la prohibición de la transgresión será «democrática».

Nada de lo hasta aquí señalado objeta, por cierto, la especificidad del formato demoliberal y sus diferencias con las que modelan otros órdenes a la sociedad. Lo que afirman más bien es, por una parte, su cohabitación y transacción con otros formatos de reglas e instituciones en su mismo ámbito político de gravitación y, por otra –y esto es decisivo–, que el contenido de las que le son propias abre un ancho espacio a la presencia de valores, reglas de relación y lógicas aparentemente extrañas a «su naturaleza». Más aún, lo que en rigor nuestras reflexiones subrayan es que la interferencia de formatos distintos a los suyos es la inevitable consecuencia de la obligada restricción de sus propias reglas e instituciones a su específico campo de gravitación. En este sentido, como hemos recordado hasta el cansancio, al forjarse en el respeto a la autonomía de otras áreas o regiones de actividad y relación social –conválidando con ello la desigual distribución de poderes que imponen, como los intereses de los grupos sociales que los controlan–, la democracia liberal no

puede impedir que los ciudadanos concurren a su propio campo de gravitación portando sus desiguales poderes o sus distintos intereses o que, en orden a ellos, disputen la determinación de los significados y usos de sus reglas e instituciones. De idéntico modo, al legitimar la desigual distribución de los medios y recursos con que «se hace la política», ella no puede evitar que la desigualdad compita, en su propia arena, con la igualdad que proclama.

Concurrentemente, al ordenar las relaciones políticas por mecánicas de representación o delegación, y al inducir con ello el desarrollo de experiencias vicarias del poder, la autodeterminación o la democracia, el orden demoliberal no puede aspirar a que los significados que promueven sus reglas e instituciones desalojen del imaginario de sus representados aquellos aprendidos, a través de experiencias directas y cotidianas en los otros órdenes en que participan, más aún si estos se desenvuelven simultáneamente y establecen con él relaciones en «tiempo real».

Finalmente, si por su organización como nivel global de agrupación, articulación y regulación de la sociedad es en los predios de la democracia liberal que se decide la dirección y el sentido de las relaciones sociales, ella no puede marginar los intereses, relaciones y valores de los órdenes que debe regular en la constitución y funcionamiento de sus propias reglas e instituciones, ni evitar tampoco que aquellos hagan manifiesta su presencia, por vías extrainstitucionales, cuando las suyas les ofrecen resistencia.

Como veremos más adelante, creer que el reconocimiento de la especificidad de las reglas e instituciones demoliberales equivale a atribuirles plena soberanía en el gobierno de las relaciones políticas, o a descartar la presencia de otras determinaciones en el procesamiento y adopción de decisiones, sólo es posible cuando se abstrae o separa el orden político del conjunto de conexiones, visibles e «invisibles», que lo atan a la dinámica global de la sociedad. Esta creencia, como argumentaremos luego, aparece cuando el análisis de dicho orden no se realiza más desde la perspectiva de esa dinámica, esto es, cuando las ciencias políticas se han convertido en una «especialidad» desconectada del objetivo central del conjunto de las ciencias sociales: el conocimiento del movimiento global de las sociedades.

Parecida confusión es la que asecha la interpretación de la segunda nota distintiva del concepto de «autonomía relativa». Nos referimos a la que estatuye la irreductibilidad de la esfera política —en este caso, la demoliberal— a explicaciones causales extrapoladas del análisis de otros órdenes de actividad y relación social. La irreductibilidad de dicha esfera, en este sentido, no puede ser entendida como implicando que la elaboración de hipótesis explicativas sobre su funcionamiento deba prescindir de las que se formulan en relación a los órdenes de la sociedad con los cuales está conectada. Salvo,

claro está, que se desconozcan esas conexiones o se las considere irrelevantes en la estructuración misma de la actividad política. Pero tampoco ella puede ser entendida como afirmando que el mismo orden que regula, con sus propias decisiones, el funcionamiento global de la sociedad, pueda ser suficientemente explicado ateniéndose exclusivamente a la interacción de sus actores y la especificidad de sus reglas e instituciones. Más aún cuando, como es el caso, ese mismo orden se organiza sobre la base del respeto a las reglas e instituciones de otros órdenes y de la incorporación, en su propio espacio, de sus agentes, representantes e intereses.

Al sostener que su funcionamiento resulta indeterminado a partir de las lógicas explicativas de otros órdenes y/o que las que se generan en el reconocimiento de su especificidad y autonomía son autosuficientes, lo que se hace es confundir irreductibilidad con indeterminación, en el primer caso, o con la autodeterminación, en el segundo, del orden político.

En el origen de esta nueva confusión interpretativa encontramos otra vez la ingenua creencia en la configuración de la esfera política como una región independiente del conjunto de la sociedad y que, a través de la exclusiva interacción de sus actores, autodefine su dirección y sentido en el respeto a la plena soberanía de sus valores reglas e instituciones. Esta creencia, como vimos, es tributaria de una visión de la sociedad que la separa en un conjunto de esferas independientes o externas; que explica cada una de estas esferas por teorías o hipótesis igualmente independientes y externas; y que distribuye sus respectivos «objetos» entre ciencias separadas e «irreductibles».

Lo propio ocurre con la interpretación de la tercera nota distintiva de la noción de «autonomía relativa», pues asumir que el movimiento o la dirección que toma el orden político es una inmediata función de las interacciones de sus actores y que éstas se desenvuelven en el marco igualmente inmediato de las reglas e instituciones políticas, no significa ni que la acción de los actores se desentienda de los condicionamientos estructurales provenientes del conjunto de la sociedad —siendo ellos más poderosos cuando menos se los toma en cuenta—, ni que la interpretación y uso efectivo que realizan de las reglas e instituciones políticas pueda prescindir de la consideración de los intereses y lógicas que están obligados a regular.

En realidad, los equívocos interpretativos antes anotados no hacen otra cosa que demostrar el desconocimiento del significado central de la noción de autonomía relativa pues —excusándome por insistir en lo obvio— afirmar que el orden político es «relativamente autónomo» equivale a sostener que él es «relativamente dependiente». En este sentido la dificultad para entender su doble y simultáneo carácter —autónomo y dependiente—, devino insuperable para el enfoque «politicista» latinoamericano porque, del mismo modo que

descubrió la democracia huyendo del autoritarismo, descubrió su autonomía relativa huyendo del economicismo.

A este respecto, como señaláramos en los capítulos precedentes, al constituirse el economicismo en la clave conceptual para analizar interpretar y explicar el curso global de las sociedades latinoamericanas, el reconocimiento de su crisis congeló temporalmente tanto los discursos sobre dichas sociedades como su consideración como referentes y perspectivas de análisis de la investigación social *hasta tanto no se definiera con claridad las relaciones entre economía y política*. Como consecuencia de ello, el debate sobre la autonomía relativa del orden político se inició, formó parte y fue acotado por la discusión acerca de dichas relaciones.

No fue extraño entonces que, en la medida en que el economicismo fue negado pero no superado, la forma de pensarlo se desplazara hacia «la esfera política» la que, por esa vía, reapareció reemplazando a la economía en la condición de «primer motor» explicativo de la marcha de las sociedades. El «politicismo» fue entonces «el economicismo por otros medios» y/o el economicismo aplicado a la esfera política. Bajo tales condiciones, no es sorprendente que produjera entonces las confusiones interpretativas que venimos de registrar.

DE LA AUTONOMÍA, LA DEPENDENCIA Y LA REPRESENTATIVIDAD DEL ORDEN DEMOLIBERAL

Como la forma que adoptó la evolución del orden político en la región a partir de los ochenta no le ahorró a los analistas orientados por el enfoque politicista la experiencia del continuo socavamiento de la autonomía que teóricamente le atribúan, *pero tampoco los condujo a redefinirla*, la doble y simultánea condición de dicho orden se ha convertido para ellos en un problema teórico-práctico aparentemente irresoluble. Por esa razón, nos remitiremos nuevamente a la experiencia histórica occidental –que curiosamente es presentada como fundamento de su extraña manera de pensar la autonomía del orden político– para mostrar cómo la democracia liberal pudo afirmar su relativa autonomía en el reconocimiento de su relativa dependencia.

Para ello, sin embargo, es preciso recordar que, aunque interconectadas, las nociones de especificidad y autonomía relativas son analíticamente distinguibles pues mientras con la primera se da cuenta de las modalidades por las cuales el orden demoliberal se diferencia de los otros, acotando un campo propio de actividad y relación social y comunicándose con otros campos por la vía de su particular formato de actores, reglas, instituciones y valores, con la

segunda se llama la atención a los procesos y condiciones por los cuales ese formato es capaz de autoreproducirse y consolidarse regulando tanto sus intercambios con otros órdenes como el desempeño de éstos.

Como indicáramos en su momento, el orden demoliberal no creó los actores, reglas e instituciones con los que aparece diferenciándose y especificándose en las sociedades occidentales, pues casi todos ellos –partidos políticos, constitucionalización de las relaciones políticas, pluralismo ideológico, división de poderes, elecciones, etcétera– lo precedieron y cumplían su función *dentro de los límites que les eran impuestos por el orden liberal*. Si el nuevo orden político opera con ellos una reconversión de sus contenidos, coberturas y usos es porque los dota de un nuevo fundamento al generalizar el estatuto de ciudadanía en las poblaciones. Esos actores, reglas e instituciones son «obligados», por tanto, a dar cuenta de ese nuevo fundamento y a operar de modo de enraizarlo y expandirlo. En este sentido, entonces, lo que especifica *históricamente* el formato demoliberal no es –*per se*– el conjunto de actores, reglas e instituciones que lo componen, sino su contenido y gravitación ciudadanas.

En la medida en que el nuevo orden político ensanchó en forma extraordinaria la arena pública al abrirse a nuevos actores, intereses y problemas y simultáneamente transformó el antiguo carácter elitista y excluyente de reglas e instituciones en otro integrador y universalizante, el logro de su reproducción, desarrollo y autonomía relativa dependió ciertamente de la capacidad de sus actores para reorientar sus comportamientos y relaciones a la luz de las exigencias del nuevo cuadro en que debían actuar, como de las demandas planteadas por los cambios y conflictos que se procesaban en sus sociedades. Como lo indica la experiencia histórica, la adquisición de las destrezas y habilidades correspondientes tendió a realizarse, no pocas veces, a través de aprendizajes del tipo ensayo y error, y no estuvo exento, como en los casos de Alemania, Italia o Austria, de experiencias traumáticas.

Para explicar la autonomía relativa del orden demoliberal los análisis políticos apuntan, con frecuencia y no sin razón, a factores vinculados tales como la cultura democrática de los actores, la lealtad a sus reglas e instituciones, la disposición al establecimiento de pactos, acuerdos o concertaciones y, por cierto, la conformación de un sistema de partidos. Todos estos factores, se nos dice, dotaron de consistencia a la democracia liberal en Occidente y le permitieron no sólo autorregularse sino regular el desarrollo de la sociedad. La continua invocación de esos factores en América Latina para enfrentar las recurrentes crisis que envuelven el orden político de los ochenta en adelante, como la advocación a la experiencia occidental para los efectos de fundamentarlos, se combinan sin embargo con el olvido de los procesos históricos que

hicieron posible su aparición y desarrollo en Occidente, como de su contrastación con aquellos que caracterizan la evolución de la región. En vista de que este último asunto será abordado al final de este capítulo y en los siguientes, examinaremos rápidamente ahora las bases sobre las cuales la experiencia histórica occidental promueve la aparición de las condiciones que, en el *plano político*, explican la autonomía del orden demoliberal.

Se habrá advertido que el conjunto de factores antes señalados destacan el papel de los actores y organizaciones políticas y su capacidad para articular sus relaciones en función de las reglas e instituciones del orden demoliberal. Importa sin embargo recordar que, en la medida en que su participación en dicho orden se realiza a título de su representación de diferentes intereses o valores de las sociedades, sus acciones y relaciones en la esfera política, no pueden poner en cuestión, al menos en el largo plazo, el fundamento representativo en que se basa su condición de actores. Otra forma de exponer la idea anterior es que la eficacia de los factores antes referidos es una función de su capacidad para renovar la representatividad y legitimidad de los actores, el sistema de partidos y el orden político.

Puede argumentarse que la dependencia de los actores respecto a sus representados no es directa pues, en la medida que éstos reconozcan que el orden político garantiza la presencia de plurales intereses, como sus derechos a competir por las decisiones que los satisfacen, no sólo están dispuestos a aceptar que sus representantes regulen sus intercambios de acuerdo a las reglas y procedimientos que aquel señala, sino a admitir igualmente que sus propios intereses no serán inmediatamente atendidos o recompensados por las decisiones que se adopten. Con independencia de que ello fuere —o no— así en los inicios de la democracia liberal, lo que el argumento anterior relieves es que, sea por las oportunidades que sus representados les ofrecen, sea por cumplir su función en el cuadro de pautas que aquella establece, los actores políticos desenvuelven o renuevan su función representativa a través de su adhesión o respeto a las reglas e instituciones demoliberales. Su papel se define, por tanto, por la compatibilización que realizan entre, por decirlo de algún modo, su lealtad a sus representados y su lealtad al orden demoliberal.

Aunque la democracia liberal se autodefina como un orden representativo de ciudadanos —sugiriendo con ello la inexistencia de contradicciones entre su formato institucional y los concretos intereses ciudadanos y, en esa medida, de un conflicto de lealtades en sus actores—, la experiencia histórica revela que la relación institucionalidad demoliberal y ciudadanía no está dada y debe ser constantemente reconstruida y renovada por la acción política.

Como se observa, sea por el argumento que entiende la acción y relaciones de los actores en la esfera política como medios para la reproducción de su

condición representativa, sea por aquel que los sorprende construyendo la relación instituciones-ciudadanos de modo que las primeras sean reconocidas como efectivamente representativas, la autonomía relativa del orden demoliberal no puede ser explicada por los factores que los análisis políticos relieván sino a condición de combinarlos con la identificación de los procesos a través de los cuales actores e instituciones cumplen su función representativa. Esta perspectiva de análisis objeta entonces cualquier explicación que, por concentrarse en los actores, sus intercambios y sus relaciones con los patrones del orden político, los abstraiga de la dinámica histórico-social o de las formas en que ésta define las condiciones que les permiten ser reconocidos como «representativos» por sus sociedades.

Ciertamente, la conexión de «autonomía relativa» y «representatividad» no niega sino confirma que para su logro fue preciso que la evolución de la sociedad genere un grupo social especializado en los secretos y administración de la representación y que haga de ello una actividad profesional. Dicho de otro modo, el desarrollo de la función representativa exigió que un específico grupo social viva de y para ella. La experiencia occidental, en este sentido, no sólo nos indica que la constitución de esa clase política precede a la aparición de la democracia liberal sino que, mucho después de articularse bajo las formas de clubes políticos o fracciones parlamentarias, se organizó a través de partidos políticos y, finalmente, como partidos de masas en las vísperas del nuevo orden político. Dicha clase fue gradualmente extendiendo su composición social conforme se complejizaban las sociedades occidentales al abrigo de la pluralización de intereses, la extensión gradual de la ciudadanía, las nuevas funciones de los Estados nacionales, como del desarrollo del capitalismo.

La participación de una importante fracción de la misma en el gobierno del orden liberal –nos referimos a la formada por conservadores y liberales– la preparó en la experiencia y administración de sus reglas e instituciones, y aunque ello no le evitó los aprendizajes inevitables a su refundación ciudadana, hizo uso de su experiencia anterior cuando debió actuar en el nuevo marco institucional. Si bien otra fracción de ese mismo grupo de especialistas –nos referimos a la que representaba los intereses del movimiento sindical y socialista– colisionó frecuentemente con la anterior y no cumplió funciones de gobierno, no por ello dejó de actuar estableciendo circunstanciales alianzas cuando fue necesario a su causa, usando los resquicios que ofrecía la institucionalidad liberal para impulsar la integración de la población al sistema político vía el sufragio universal.

La modalidad pacífica y legal que adoptó la generalización del sufragio en Europa Occidental nos habla a las claras, en este sentido, no sólo de la destreza

política de esta última fracción, sino de la evolutiva maduración de la mayor parte de la clase política en un sentido favorable a la creación de la democracia liberal. Importa recordar lo anterior porque el surgimiento de este orden no se produjo al amparo, ni trajo aparejada la creación, de una nueva clase política, como lo demuestra el hecho de que son sus fracciones liberales y conservadoras las que se hacen cargo inicial de su administración y que las socialdemócratas no tardan, más allá del último lustro de la tercera década del siglo XX, en asumir funciones de gobierno en determinados países de Europa Occidental. Lo que indica entonces la experiencia histórica occidental es que una clase política dotada de una vasta experiencia —en la que educa a sus diferentes promociones— es la que, interpretando y canalizando las demandas de sus sociedades, orienta el tránsito del período liberal al demoliberal y se hace cargo del gobierno del nuevo orden político.

Es precisamente esa larga experiencia histórica la que enseñó a cada fracción especializada en la representación política que el ejercicio de su función precisaba que la lealtad a sus representados se acompañara de una relativa libertad de acción respecto de las específicas demandas que éstos le planteaban. Esa autonomía relativa en el desempeño de su función era necesaria en la medida en que el procesamiento de esas demandas o intereses debía realizarse en el intercambio y negociación con otros intereses y demandas conducidas por otras tantas fracciones especializadas en la representación. No es difícil entender que la continua práctica de estos intercambios y negociaciones, como los compromisos resultantes —en especial cuando se van ampliando los mecanismos del sufragio en el período liberal en el último tercio del XIX y las primeras décadas del XX—, fue generando reconocimientos y lealtades mutuas entre los diferentes especialistas de la representación. Dichos reconocimientos y lealtades, por cuyo intermedio éstos se constituyeron en una clase política dotada de intereses propios, no sólo tuvo por causa el ejercicio particular de su función *vis-a-vis* los diferentes intereses que representaban, sino que ancló en la experiencia compartida de ser los titulares efectivos de la función representativa.

Si bien el carácter elitista del orden liberal y el régimen electoral censitario limitaron, hasta muy avanzado el XIX, la base social de la clase política al imponerle el reclutamiento y renovación de su personal en los rangos de la nobleza y los negocios, esa situación fue modificándose conforme las luchas políticas hicieron posible, vía reformas electorales, el ingreso al parlamento de representantes de otros intereses sociales.

En todo caso, desde la segunda mitad del XIX y de modo más notorio del último tercio del siglo, la composición de la clase política devino interclasista al incorporarse a ella los representantes del movimiento sindical y socialista.

Por esa razón el advenimiento de la democracia liberal en el primer tercio del siglo XX encontró a las representaciones socialdemócratas integradas a dicha clase y dotadas de una larga experiencia en el manejo de sus relaciones con liberales y conservadores, así como de las reglas e instituciones políticas. En tal sentido, los debates en el seno de la segunda internacional y de los partidos que la conformaban, revelaron una aguda conciencia en los liderazgos socialistas y sindicales europeo-occidentales de las posibilidades y límites que se abrieron para su acción una vez decidida su participación en el sistema político (Przworski 1986).

Lo que venimos de señalar demuestra entonces que, salvo en los casos de Alemania o Italia (Kurth 1985 [1979]), la formación del orden demoliberal fue precedida por la relativa maduración de aquellos factores a los que se atribuirá más tarde el logro de su autonomía: clases políticas experimentadas, expertas en el manejo de su «doble lealtad», articuladas en sistemas de partido y conscientes de su titularidad efectiva en el ejercicio de la representación. Precisamente porque estos factores habían madurado, el proceso de adaptación a las nuevas reglas e instituciones políticas, y las innovaciones que supuso en las conductas y relaciones de los partidos, no adoptaron —con la excepción de los casos mencionados por Kurth— formas traumáticas. Si bien ellos no condujeron a la consolidación del orden demoliberal en el largo período signado por las dos guerras «mundiales» y el declinamiento del desarrollo capitalista, hicieron posible su mantenimiento, bajo esas adversas condiciones, en la mayoría de los países europeo-occidentales.

En la medida en que los factores antes nombrados se encontraban en plena maduración antes de la instauración del orden demoliberal, no fue sorprendente que en el curso de éste la autonomía y representatividad *de facto* de los actores políticos se refrendara constitucionalmente al sancionarse, obviamente con su concurso, su independencia de los electores y su condición de representantes genéricos de la soberanía y voluntad (popular) de la «nación».

Pero como ya indicamos, los factores políticos que explican la autonomía de la democracia liberal deben, a su vez, ser explicados pues ellos operan sólo a condición de que sus actores —como ella misma— mantengan y renueven su carácter representativo³¹. Como la representación política es una relación que involucra a los representados, cualquier explicación de la misma no puede hacer abstracción del conjunto de condiciones que conducen a éstos a constituir la por la vía de su consentimiento, delegación, participación o simple reconocimiento de sus representantes. Esas condiciones, como veremos, no

31 Acerca del ya antiguo debate respecto a si el carácter representativo es una modalidad histórica de la democracia occidental o si ésta es una modalidad histórica del orden representativo, ver R. Carré de Malberg 1985 [1922].

son simplemente «políticas» sino también «culturales», «económicas», «sociales», y básicamente, históricas. Ahora bien, si la autonomía relativa del orden político no puede ser explicada exclusivamente por la acción de sus actores y/o por las reglas o constituciones que norman su acción sino por las condiciones que, vinculándolos a sus representados, fundan la relación representativa, deberá colegirse entonces que los factores políticos de los cuales es tributaria se forman en el mismo proceso histórico que constituye el conjunto de condiciones de la representación política.

Esta conclusión es avalada por la experiencia histórica occidental, al menos tal como la interpretamos. En efecto, para la configuración de los factores políticos antes anotados, como para su eficaz operación, fue preciso que el formato nacional-ciudadano y luego nacional-democrático de la cultura política no sólo regulara y diera forma al desarrollo de los procesos de secularización, individuación, pluralización y ciudadanización de las poblaciones sino que orientara, con el núcleo de sus valores comunes, los comportamientos de los actores de la representación, los agentes de la función acumulativa, como los de aquellos que expresaban los intereses de la población gradualmente integrada al régimen. Dicho núcleo valorativo común hizo posible un pluralismo centrípeto y no centrífugo; impuso límites a los conflictos que lo amenazaban, convirtió los intereses generales de los Estados nacionales en el referente decisivo de los comportamientos políticos; y permitió que la regulación y el ejercicio del gobierno por las clases políticas se basara en el reconocimiento de la identidad político-cultural que compartían con sus representados.

En la base dinámica de dichas condiciones políticas, sin embargo, no sólo se encuentran los procesos histórico-culturales antes referidos. En efecto, el pluralismo político, la relación de los actores, los pactos que constituyen y sostienen las reglas e instituciones del régimen precisaron, para su configuración, de la compartida lealtad de los actores a los órdenes estatal-nacionales dentro de los cuales procesaban sus diferencias. Dicha lealtad compartida no puede explicarse, a su turno, si se la desvincula de la dilatada experiencia histórica demostrativa de la capacidad de dichos órdenes para proporcionar satisfacciones relativas a las necesidades de seguridad, orden, identidad, comunidad, libertad y desarrollo, por cierto, tal y como estas necesidades fueron histórica y situacionalmente definidas.

Pero, por otro lado, la acción de los actores como las condiciones políticas que directamente contribuyeron al surgimiento y desarrollo del régimen, resultan impensables si se aíslan de los procesos históricos que dotaron a las estructuras sociales y a los patrones de intercambio económico-social de las sociedades occidentales del relativo grado de integración y homogeneidad que

generalmente se les reconoce. Expresado de otro modo, si el carácter del pluralismo político fue centrípeto y no centrífugo y si los actores estuvieron en capacidad de establecer pactos reguladores de su competencia, fue porque los intereses que representaban se enraizaron –también– en un patrón de relaciones e intercambios económico-sociales que no sólo los integraba proporcionándoles desiguales pero reales satisfacciones, sino que imponía límites al tamaño de las desigualdades.

Concurrentemente, como el capitalismo industrial era modulado tanto por selectivas regulaciones estatales como por presiones sociales consideradas legítimas, estuvo en condiciones de producir y distribuir una expansiva y duradera oferta de bienes y servicios capaz de satisfacer las necesidades crecientes de las poblaciones de esos países. En esa medida, las artes políticas desplegadas en la instauración y, luego, la consolidación del régimen no sólo se forjaron, a este respecto, en el cuadro de posibilidades abiertas por el patrón de acumulación capitalista, sino que no precisaron introducir ningún cambio dramático en el mismo.

La imbricación de estos cuatro procesos en el patrón histórico occidental configuró entonces las condiciones políticas que directamente contribuyeron a la producción de régimen. Pero también a su reproducción y consolidación al asegurar reconocimientos y reciprocidades desiguales, pero reales, entre representantes y representados; desigualdades socialmente aceptadas o legítimas; renovación creciente de los derechos legales de ciudadanía; y condiciones materiales, institucionales y simbólicas para su ejercicio por la mayoría de la población. A cambio de ello, como hemos señalado, el orden democrático concluyó convertido en un nuevo sistema de regulación política del desarrollo de esos mismos procesos históricos afinando, de ese modo, su «autonomía relativa».

PARA CONCLUIR: LA REGULACIÓN DEMOCRÁTICA EN CRISIS

Como se habrá advertido, nuestro análisis concluye revelando una aparente paradoja al mostrar que la consolidación de la democracia liberal occidental y el logro más pleno de su autonomía relativa dependen de su relativa dependencia o de la continua renovación de su pacto con la dinámica histórica que la configura, esto es, de su capacidad para promover, a través de su propio sistema regulativo, el desarrollo de los Estados naciones, el capitalismo industrial y la ciudadanía con los que se encuentra histórica y estructuralmente imbricada. Esta conclusión, como hemos visto, es avalada –aunque en sentidos distintos– tanto por la experiencia del período 1945-1973, como por la del período 1914-1945.

Pero lo es igualmente por el período iniciado en 1974 que, no por casualidad, colocó el tema de «la ingobernabilidad» en la agenda internacional. Por su intermedio, fácil es entenderlo, no sólo se daba cuenta de la crisis fiscal y de la capacidad regulatoria de los Estados de bienestar, sino de la crisis de la regulación democrática, es decir, de la función en que se revela más claramente la autonomía relativa del orden demoliberal.

Aunque no podemos detenernos ahora en el análisis de este período –porque él excede, con largueza, el específico propósito que ha orientado nuestra revisión de la experiencia occidental–, conviene, al menos, delinear algunos criterios generales sugeridos por el enfoque interpretativo desarrollado hasta aquí, los que pueden revelarse eventualmente útiles en el examen de los problemas que enfrenta hoy la regulación democrática.

La contemporánea y creciente desconfianza internacional en la capacidad de los actores y del orden demoliberal para afirmar el específico tipo de regulación que introdujeron en la dinámica histórica occidental –la regulación ciudadana–, no puede explicarse si se hace abstracción de las mutaciones resultantes de la tercera revolución tecnológica y el nuevo patrón de acumulación; la igualmente nueva reconversión transnacional del sistema capitalista y el predominio del capital especulativo sobre el capital industrial; las crisis de las estratificaciones sociales integrativas como de las relaciones de ciudadanía y sus efectos en la reconfiguración de los intereses sociales y sus modalidades de representación; la reestructuración de la «esfera pública» resultante del despliegue del poder de los medios de comunicación; la reducción efectiva de las capacidades regulativas de los Estados y la colonización de las políticas públicas por los intereses y necesidades de las corporaciones transnacionales, etcétera.

Expresado de otro modo, la erosión del fundamento ciudadano del orden democrático occidental, de la representatividad de sus actores, como del tipo de regulación que lo caracteriza, resulta ininteligible si se desvincula de la crisis del antiguo patrón histórico y de la aún inconclusa configuración del que parece reemplazarlo. En todo caso, los conflictos entre la expansión transnacional del capitalismo y los límites político-territoriales de los Estados, el nuevo y mayor poder determinativo alcanzado hoy por el capitalismo en relación con aquel de los Estados nacionales y los profundos cambios que esta nueva situación introduce en la articulación de las lógicas y órdenes que estructuran las sociedades plantean ahora una nueva plataforma para el examen de ese orden político y su futuro.

En la elaboración de esa nueva plataforma analítica será preciso recordar, al menos, algunos de los efectos producidos por las transformaciones antes señaladas en el cuadro de procesos que condicionaron el pasado funciona-

miento de la democracia liberal. Sin ánimo alguno de ser exhaustivos se puede constatar, en este sentido, que el montaje de una economía especulativa sobre la economía productiva y la ruptura progresiva del antiguo vínculo producto-empleo socavan el papel histórico que la industria y el empleo desempeñaban en la integración de las estructuras sociales. A su turno, esos cambios superponen las relaciones de intercambio organizadas en el mercado sobre las relaciones de trabajo entabladas en los centros productivos, sometiendo entonces la valoración ciudadana de las fuerzas del trabajo al imperio de las necesidades del capital tal y como se expresan en la «libre competencia».

Como consecuencia de ello –pero, por cierto, no sólo de ello– se produce una extraordinaria alteración de las bases económico-culturales de las estructuras sociales que fueron «históricamente compatibles» con el surgimiento y desarrollo del orden demoliberal. En efecto, esos cambios no sólo impulsan una redefinición de las formas de organización de los intereses socioeconómicos y demandan nuevas modalidades de representación política de los mismos, sino que devalúan en favor del mercado la antigua influencia de la norma político-moral de la ciudadanía en las relaciones humanas. En este contexto, los vínculos político-culturales de ciudadanía tienden a ser subordinados al patrón que relaciona a productores y consumidores privados.

En la medida que estos cambios se asocian con una notable concentración de la propiedad y la renta y la acentuación correspondiente de las desigualdades distributivas, se alteran igualmente las bases de poder y recursos con los cuales las organizaciones del capital y el trabajo, como los ciudadanos, concurren a la arena política reforzándose, de este modo, la colonización privada del espacio público hoy en marcha.

El conjunto de esos procesos, como otros en los que no podemos detenernos ahora, se conectan con una crucial redefinición de lo que fue la esfera pública, como del papel que ésta cumplió en la antigua dinámica de las democracias occidentales. No se trata tan sólo de los cambios que introducen en ella la presencia de públicos más educados o informados, o de la ruptura que la explosión informativa y la circulación de la noticia en tiempo real produce en el monopolio político del «secreto de Estado» y el conocimiento de la gestión y los asuntos públicos. O de aquellos que las imágenes y los símbolos –característicos de su forma mediática actual– imponen al argumento, la opinión y el diálogo como condición para hacerse «públicos».

Tanto o más importante que ello es su notable rearticulación en torno a los flujos de información y conocimientos emitidos por poderosos medios de comunicación en control privado y recibidos por ciudadanos-consumidores cuyos lazos sociales se encuentran en rápida erosión. Como consecuencia, la esfera pública tiende a confundirse o a tomar la forma de un «mercado

de la información». En la medida que la información y el conocimiento de asuntos públicos no sólo se constituyen en bienes de mercado sino que mantienen su condición de medios de o para la acción política, la esfera pública tiende a ser empleada entonces como un poderoso recurso político privatizado cuya influencia en la configuración de la dinámica de la democracia occidental es insoslayable.

Las modificaciones operadas en los pesos relativos de los intereses y lógicas del capital, el Estado y la ciudadanía, no sólo abrazan las relaciones comunicativas y sociales sino que afectan la «doble servidumbre» de los Estados occidentales, al reducir los espacios de maniobra de sus agentes políticos, condicionar las interpretaciones de su papel y modificar los criterios con que definieron, en el pasado, los contenidos de su función regulativa. A este respecto, las evidencias acumuladas son múltiples: las graduales alteraciones de la relación entre impuestos directos e indirectos en el financiamiento de los presupuestos gubernamentales; las privatizaciones de empresas y servicios públicos; el generalizado contenido liberal, privatista y desregulador de las políticas económicas; el declinamiento de los criterios universalistas de las políticas sociales, la reducción de la institucionalidad social del Estado, etcétera.

Por intermedio de estos y otros cambios, los Estados occidentales no sólo pierden su antigua capacidad para imponer límites a las desigualdades producidas por el mercado o recortan el tamaño del excedente privado que desplazaban al gasto social, sino que limitan los medios institucionales, los recursos y las oportunidades para el ejercicio efectivo de los derechos de ciudadanía.

En el contexto anterior, no es casual que los cambios que reorientan el curso de las sociedades occidentales impulsen una modificación en la anterior pauta que relacionaba la democracia liberal con los otros órdenes de actividad y relación social haciéndola –para expresarlo en forma elíptica– más «vulnerable» al influjo de los intereses y lógicas del capital y, consiguientemente, menos «porosa» a las demandas del trabajo y la ciudadanía.

Dicha modificación opera por la vía de una reestructuración, cada vez más desigual, de las fuentes económicas, sociales y culturales de poder, como de las dotaciones de recursos políticos con que los ciudadanos, las organizaciones del capital, el trabajo y otras concurren a la arena política. Esa situación conduce a la prevalencia de los diferenciales de poder, generados en los órdenes «no políticos», con respecto a los que se distribuyen igualitariamente a través del reconocimiento legal de los derechos ciudadanos, desbalance reforzado, a su turno, por el declinamiento de la capacidad efectiva para el ejercicio de estos derechos en vista de la crisis que se produce en la institucionalidad social de los Estados.

Operando bajo esas condiciones, no es sorprendente la creciente dificultad del orden demoliberal para producir los tradicionales tipos de cohabitación, compatibilidad y transacciones entre sus propios valores, reglas e instituciones y los intereses, valores y lógicas del capital, el Estado y la ciudadanía, como tampoco lo es que las interpretaciones y usos de sus dispositivos institucionales y procedimentalistas, como de las funciones de los Estados, confirmen el predominante poder de los intereses del capital. Esta situación es agravada por el notable reforzamiento de los mecanismos y canales extrainstitucionales o informales para el procesamiento y toma de decisiones, los que se encuentran sujetos a la acción de las elites de poder. Los frecuentes casos de «corrupción política» que envuelven a políticos y grupos empresariales, son algunos de los síntomas en que esta situación se expresa.

Los cambios ocurridos en las relaciones de poder entre los agentes y lógicas que compiten por las decisiones, la mayor «proclividad» de las representaciones políticas por los intereses de las corporaciones empresariales y las concurrentes dificultades de la democracia liberal para hacer efectiva la regulación ciudadana de los conflictos de intereses en su propio ámbito institucional concluyen, de este modo, expresándose en los contenidos de su función regulativa y en la adopción de políticas que refuerzan el poder del capital en detrimento del Estado y la ciudadanía.

Las consecuencias de esas políticas, en este contexto, expresan las crecientes dificultades de las democracias occidentales para renovar su fundamento y representatividad ciudadana. Esas dificultades son las mismas que experimentan las clases políticas y los partidos que lideran. En este sentido, si bien la denominada crisis de los partidos se arraiga en los cambios producidos en la estructura de los intereses sociales, en su incapacidad relativa para reorientarse ante las nuevas modalidades de representación que esos cambios exigen, en la revolución informativa y el acrecentado poder de los medios de comunicación (o en los casos de corrupción que frecuentemente los envuelve), ella se arraiga con tanta o más profundidad en su ya mencionada «proclividad» por los intereses del capital y el concurrente «olvido» de los intereses ciudadanos en la definición de su función representativa y reguladora.

Este último «factor» es el que se expresa en la reducción de las ofertas que presentan a los ciudadanos, cuyos contenidos actuales hacen difícil la diferenciación de sus identidades ideológicas. En este sentido, al menos en lo que hace al núcleo duro de las políticas económicas y salvo en lo relativo a los tiempos y modalidades de su aplicación, resulta harto compleja la distinción entre liberales, conservadores, socialcristianos, socialdemócratas, etcétera.

No es casual, por todo lo hasta aquí señalado, que las demandas por el resguardo de derechos, más que dirigirse a los partidos o a las reglas e

instituciones demoliberales, lo hagan al Estado y, en este caso, tanto o más que a su carácter democrático-representativo, a su antiguo y tradicional carácter «nacional».

PERO ¿Y ENTONCES?

Si nos hemos detenido en la exploración del patrón histórico en que surge y se desarrolla el orden demoliberal no ha sido para ilustrar la trivial constatación de que lo único que no puede hacer la democracia es explicarse a sí misma. Tampoco para, basados en esa exploración, hacer el minucioso catálogo de las extraordinarias diferencias de los sujetos, caminos, procesos e instituciones característicos de las experiencias occidentales y latinoamericanas que antecedieron, en el primer caso, a la formación de dicho orden y, en el segundo, a la decisión de importarlo. Menos aún para sugerir que los procesos occidentales a los que analógicamente recurre O'Donnell para fundamentar la probabilidad de implantar y consolidar la democracia liberal en la región no pueden ser abstraídos de sus conexiones con el conjunto de procesos conformantes del patrón histórico occidental en cuyo marco encuentran su sentido.

En realidad, si hemos realizado esa larga exploración es porque el auxilio de un enfoque histórico —estructural y comparativo— hubiera permitido, en circunstancias en que no sólo se iniciaba la reflexión sobre la democracia sino que se intentaba construirla, asomarse a las complejidades del curso histórico de la región y compararlo con los que acunaron ese orden político en sus sedes originales.

A pesar de las diferencias nacionales y subregionales, parece evidente que ciertas características generales delimitan el patrón histórico de la región tornándolo difícilmente asimilable al europeo-occidental y/o el de los Estados Unidos. Nos referimos —en términos bastante impresionistas y que merecerían por cierto un análisis exhaustivo que no podemos realizar ahora— a un patrón que vincula Estados nacionales dependientes o de formación inconclusa y que opera, bajo modalidades subordinadas o periféricas, en la estructura política y económica internacional; capitalismo industrial tardío, estructuralmente descentrado y heterogéneo, cuyos procesos de acumulación, producción y distribución de excedentes experimentan crisis recurrentes, mientras sus intercambios desiguales con el mercado mundial le impiden extraer de éste los recursos necesarios para el impulso de su propio desarrollo; crónicas segmentaciones económico-sociales o étnico-culturales que erosionan o bloquean la integración de sus sociedades y les impiden participar, de modo estable, en la regulación de sus Estados; hibridaciones histórico-culturales y abismales

desigualdades sociales que conspiran contra la generalización de relaciones nacional-ciudadanas entre sus miembros o clasifican a éstos en categorías ciudadanas de primera, segunda o tercera clase, etcétera.

El registro y estudio de estas u otras características del patrón histórico de la región precisaba ser contrastado con el que dio origen y estabilidad relativa al orden político que se pretendía importar, tanto para reflexionar sobre la viabilidad de esta operación como para identificar, con mayor precisión, los caminos específicos a emprender y el particular formato político-institucional en que eventualmente se podría encarnar. Estas tareas eran aún más necesarias porque, a diferencia –como hemos visto– de la relativa sincronía que guardaron en una dilatadísima evolución histórica los procesos articulados en el patrón occidental, los correspondientes a la región no sólo se gestaron y desarrollaron de modo históricamente diacrónico y contradictorio, sino que se revelan diferentes y por ello «inconclusos», por cierto, a la luz de ese cotejo comparativo.

El análisis comparativo pudo igualmente conducir, en vista de la opción adoptada por los analistas de la democracia en la región, plantearse, entre otras, dos cuestiones centrales. La primera de ellas era cómo podía construirse el régimen demoliberal simultáneamente con la producción política de Estados nacionales efectivamente independientes; el logro de una posición autónoma en el sistema internacional; el desarrollo de agentes y estructuras de un capitalismo industrial dinámico, moderno y exportador; la promoción de sociedades integradas en capacidad de modular la acción de sus Estados; y la configuración de específicos formatos culturales nacional-ciudadanos. En otras palabras, esta cuestión puede ser definida en términos de si era posible producir, en los marcos de una evolución histórica interferida, una época diferente y en un autónomo y *simultáneo* movimiento histórico, los procesos que en Occidente precedieron y acompañaron la constitución del régimen demoliberal.

La segunda cuestión era tanto o más compleja que la anterior en la medida en que obligaba a plantearse cómo podía afectar la viabilidad de la construcción democrática en la región la gestación de un nuevo orden internacional que, entre fines de los setenta y comienzos de los ochenta, modificaba y reforzaba la dependencia de los países; erosionaba las competencias de sus Estados nacionales; bloqueaba el desarrollo autónomo de sus estructuras productivas; extremaba la heterogeneidad de sus sociedades; y «globalizaba» sus culturas, es decir, socavaba los procesos históricos que, en Occidente, hicieron posible la aparición del régimen.

Pero si no la necesidad, al menos la conveniencia de una aproximación histórico-comparativa al problema de la construcción de la democracia se

habría planteado si –sólo por el imperio de la curiosidad– se hubiera indagado en las razones que podían explicar por qué la promesa liberal, democrática y ciudadana en que se envolvió la formación de los Estados latinoamericanos a inicios del XIX, no daba signos de realización más de siglo y medio después. O, más cercanamente, por qué duró tan poco la «ola democrática» de fines de los cincuenta y comienzos de los sesenta, precisamente cuando se encontraba en curso lo que décadas más tarde –y con el trasfondo de la crisis de los ochenta– Hirschman (1985) denominara la «edad de oro» de la industrialización latinoamericana. O finalmente, y para no insistir más en lo que ya parecía evidente al inicio mismo de los ochenta, cómo sería posible enraizar esa «flor de la abundancia» del régimen demoliberal en el páramo de una década que se perdía. En fin...

Al descartar estas cuestiones se hacía lo propio con otras igualmente decisivas, por relacionarse ahora no sólo con las formas probables que adoptaría el nuevo orden político sino con su propia naturaleza, vistos los cambios regresivos que en todos los órdenes y las estructuras de las sociedades imponían los cambios internacionales. Nos referimos, en un catálogo ciertamente incompleto, a cuestiones como las siguientes: 1) ¿cómo definir la naturaleza de un orden político basado en ciudadanías fragmentarias, recortadas o jerarquizadas y a qué tipo de representatividad podía aspirarse en tales condiciones?; 2) ¿qué modalidades podría adoptar su funcionamiento en el cuadro de sociedades con tan reducidos niveles de integración socioeconómica y socio-cultural, tan elevadas diferencias de poder y recursos entre sus clases, sectores y grupos componentes y/o tan extraordinarios montos de desigualdad social?; 3) ¿qué tipo de comunidad política, si alguna, podía desarrollarse en ese contexto?; 4) ¿qué grados de integración, representatividad y universalidad podían asegurar sus reglas e instituciones dadas la colonización de las relaciones sociales por el «principio» de la desigualdad o los notorios diferenciales de poder y recursos políticos de sus ciudadanos?; 5) ¿qué formas de cohabitación, compatibilidades o transacciones podían articular sus relaciones con otros agentes y órdenes de las sociedades?; 6) ¿cómo evitar, en ese cuadro problemático, el expansivo desarrollo de mecanismos informales o extrainstitucionales en el proceso de adopción de decisiones?; 7) ¿sobre qué bases de autonomía y representatividad podía fundarse el ejercicio de su función regulativa o qué contenidos y consecuencias tendría ésta una vez que los Estados enajenan al exterior sus facultades de gobierno y se erosiona el lazo entre representantes y representados?, etcétera.

Si éstas –para nosotros– decisivas cuestiones no fueron planteadas por la mayoría de la comunidad de científicos sociales e intelectuales de los países del Cono Sur, el Brasil y, en general, de la región, no fue precisamente porque

desconocieran su pertinencia. Tal como vemos el asunto, ello ocurrió porque, huyendo del autoritarismo y sus horrores se encontraron con «la democracia», cuando de su equipaje intelectual y político habían retirado ya los enfoques histórico-estructurales y las opciones valorativas que los comprometieron en las décadas anteriores.

Los efectos de todo ello en la forma de pensar la construcción de la democracia en la región serán analizados más adelante.

CAPÍTULO VII

DE LA NATURALIZACIÓN Y UNIVERSALIZACIÓN
DEL FORMATO DEMOLIBERAL DEL RÉGIMEN,
EL RECURSO A LA «ANALOGÍA HISTÓRICA» Y
SUS CONSECUENCIAS EN EL DEBATE DE
LAS CIENCIAS POLÍTICAS

COMO HEMOS SEÑALADO, la importación acrítica del formato demoliberal del régimen se basó en dos supuestos interconectados. Según el primero, sus características reglas, instituciones y actores podían ser desenraizados del cuadro de procesos históricos en que se forjaron y consolidaron originalmente. Por el segundo, su eventual implantación en la región no precisaba, al menos necesariamente, investigar en los procesos históricos que conformaban sus sociedades.

Estos supuestos, a su turno, gravitaron en el modo convencional de pensar la democracia. Fue evidente, en este sentido, que la deshistorización de su formato demoliberal presionaba por su consideración como «universalizable», esto es, capaz de ser implantado en cualquier escenario histórico-cultural. Su presunta «universalidad» exigía, a su vez, entenderlo como un genérico y neutro instrumental de procedimientos cuyo empleo dependía –como ocurre con cualquier «caja de herramientas» o «técnicas organizativas»– de las capacidades, talentos o habilidades de los interesados en ello. No fue extraño entonces que, desde su inicio, el enfoque convencional de la democracia en la región encargara su instalación a los actores políticos estratégicos, a su voluntad de establecer pactos y concertaciones y a su talento y cultura política.

Por esta razón, como veremos luego, conforme la díscola realidad de la región reveló sus resistencias a autorregularse por dicho instrumental, el contenido de la cultura política y el comportamiento de los actores de la representación concluyeron convirtiéndose en su causa principal. La bibliografía latinoamericana de los ochenta y noventa, si bien cubierta inicialmente por admoniciones, consejos y recomendaciones a los actores políticos, evolucionó finalmente hacia una implacable crítica de su comportamiento como a

las culturas políticas «populistas» de los países. Este tipo de crítica se constituyó así en una suerte de señal de identidad o pertenencia al universo de los científicos políticos de la región.

Lo curioso de esta operación naturalizadora del instrumental democrático-liberal fue que, por su intermedio, involuntariamente se fueron estableciendo puentes con las teorías modernizadoras antes criticadas, tanto porque se compartía con éstas la creencia en la posibilidad de implantar esa característica forma política conforme se modernizaban las economías y sociedades de la región como porque, en atención a ello, se fue generando una demanda de «modernización» basada, la más de las veces, en la imagen invertida que de su desarrollo y propia modernidad presentaron los países centrales a través del discurso neoliberal.

Conforme ello fue ocurriendo, los actores y el Estado, en tanto «populistas», se transformaron en *les bettes noire* de la modernización y la democracia o en los signos denunciadores del atraso y el tradicionalismo de la cultura política regional. No fue extraño, por ello, que concluyeran siendo responsabilizados —en circunstancias que «la crisis de gobernabilidad» sustituye temáticamente al de «la transición a la democracia» en la agenda de la investigación— de los problemas que encontraba la «aplicación» del instrumental democrático.

A partir de ese momento, un raro conflicto envolvió la reflexión latinoamericana de la democracia. Éste oponía la creencia en el carácter universal o universalizable de su formato demoliberal con la percepción de las resistencias que la cultura política de la región ofrecía a su implantación. Como el discurso democrático no podía negar ni una ni otra, su conflicto intentó ser resuelto de una forma que prefiero denominar «extraña».

En efecto, para salvaguardar la primera, el discurso predominante se obstinó en identificar las nuevas reglas e instituciones políticas con el advenimiento progresivo de las poliarquías occidentales, lo que lo condujo a observar la «ola democrática» en la región como verificación del proceso de universalización de la democracia en el mundo. Por ello, el impacto del libro de Huntington (1994) puede ser entendido en esta clave.

Concurrentemente, para resguardar «los fueros de la realidad», ese discurso hizo de las «anomalías institucionales» que revelaba su implantación, el origen de una muy extensa e «inventiva» gama de calificativos devaluadores del régimen. El descubrimiento y crítica de sus «particularidades» no puso en cuestión sin embargo ni su carácter democrático ni su pertenencia a la familia democrática occidental, aunque —claro está—, en la condición de «pariente pobre».

Ahora bien, el carácter más ideológico que científico del discurso «universal» o «universalizable» de la democracia liberal se revela claramente cuando

se le confronta con lo que la propia bibliografía de las ciencias políticas norteamericanas o europeas registra como el número de países en el mundo que, de acuerdo a sus propios criterios, merecen ser calificados como democráticos. Una rápida revisión de la misma parece indicar que dicho número de países no se ha alterado significativamente entre los sesenta y los noventa. Así por ejemplo, mientras Rostow (1967) sumaba en 31 los «sistemas democráticos contemporáneos» en los sesenta y Dahl (1989 [1971]) cifraba –para 1969– en 29 las poliarquías y en 6 las cuasi-poliarquías, la aplicación de los conocidos índices de Freedom House para los años ochenta fijaba en 23 las «antiguas democracias» y en 13 las «nuevas», dejando constancia sin embargo de la fragilidad de estas últimas. Recientemente, Merkl (1993) reconoce que «En nuestros días existe consenso en que cabe considerar democráticos de 25 a 35 países».

Las cifras anteriores contrastan por cierto con las de Huntington que las eleva a 58 países de los cuales –según señala– se democratizaron 35 entre 1974 y 1990. Estas diferencias se explican no sólo porque Huntington está refiriéndose a Estados y no a regímenes democráticos, sino porque el solo criterio que emplea para su clasificación es la realización de elecciones frente a los tres índices de Freedom House –derechos políticos, derechos civiles y «adelanto de la mujer»–. Como es evidente, Huntington sabe que el criterio que emplea es plenamente insuficiente para dar cuenta de la forma democrático-liberal occidental.

Las referencias anteriores son empleadas aquí no sólo para mostrar que la extensión a menos de un veinte por ciento de los países que participan en Naciones Unidas de la forma demoliberal de democracia contradice la idea de su universalidad o su universalización. Mucho más importante que ello es verificar la notable reducción y creciente laxitud de los criterios empleados en los ochenta y noventa para esta clasificación mundial, cuando se los compara, por ejemplo, con los numerosos y complejos índices y variables que Dahl y otros formularan en los sesenta para reconocer la existencia de dicho régimen.

La aplicación de estos nuevos criterios –que identifican como «democracias liberales» a las de Estados Unidos, Inglaterra, Alemania o Francia como a las de Ecuador, Turquía o Perú, con la sola diferencia de los calificativos de «antiguas» y «nuevas»– resulta una adecuada expresión tanto de una operación ideológica, revestida de «ciencia política» y orientada a alentar la idea de la universalización del régimen, como del propósito político propagandístico de convalidar la existencia de una «democracia especial» para países dependientes, periféricos o simplemente «pobres». De este modo, como en el caso de la ciudadanía, existen ahora democracias de primera, segunda y tercera clase³².

32 La propia Freedom House reconoce, en sus más recientes informes, el retroceso en que se encuentran las «nuevas democracias».

Como veremos de inmediato, la «universalización» de esta forma política guarda estrecha relación con la sustitución, por la analogía histórica, del enfoque histórico-estructural y, en general, de la investigación histórico-comparativa.

DEL USO SELECTIVO DE LA ANALOGÍA HISTÓRICA Y SU COMPARATIVISMO *AD HOC*

Si bien la rápida asunción del carácter universal o universalizante del formato demoliberal del régimen fue una extensión de la operación intelectual que acriticamente lo importa a la región, parece evidente que ella estaba inscrita en la definición de este formato como «estación de llegada» de los procesos de transición y en la apelación analógica a la historia europeo-occidental para fundamentarla. Como veremos, el uso de la analogía histórica, más allá de las intenciones de O'Donnell, dio cuenta de sus premisas políticas, las que lo condujeron a identificar la instauración de gobiernos representativos con la democracia. Lo que estamos sugiriendo es que tales premisas cumplieron en la reflexión de O'Donnell el mismo papel que cumple la «mano invisible» en el mercado para el liberalismo económico.

En efecto, como advertirá cualquier lector del análisis que O'Donnell realizara en 1979 sobre la crisis del régimen autoritario y las posibilidades de advenimiento de la democracia, su manera de entender dichas posibilidades se basó en una duda fundada acerca de la capacidad de las fuerzas populares, los partidos de izquierda y los movimientos nacional-populistas para dirigir o protagonizar dicho tránsito, la verificación de qué sectores sociales importantes, en despegue de las dictaduras o no comprometidos con ellas, aprovecharían eventualmente su crisis en favor de la creación del nuevo régimen y que dicho cambio, vistas las circunstancias, no podría realizarse por vías violentas. Esta forma de entender la situación política de la región a fines de los setenta, lo condujo a percibir que el círculo virtuoso de interacciones entre actores estratégicos fatigados del autoritarismo, una atmósfera cultural abierta al retorno de formas representativas de gobierno y vías tensas, pero pacíficas, de tránsito político, impulsarían el cambio de régimen.

Pero en un sentido aún más importante, fue esa misma percepción la que configuró su propensión por una definición de aquel como un formato instrumental o una gramática genérica de reglas, actores, instituciones a emplearse en la regulación de la acción del gobierno y sólo potencialmente, y de modo diferido, para la regulación de las relaciones sociales. Parece obvio, en este sentido, que su preferencia temporal o situacional por una

sustantividad político-jurídica y no social y económica, daba cuenta no sólo del horizonte ideológico y político de los actores estratégicos en real capacidad de promover la transición, sino también de la menguada fuerza que atribuía al movimiento popular y las fuerzas políticas comprometidas con transformaciones sustantivas.

Según nuestra interpretación, fueron estas premisas políticas las que sesgaron la dirección de su tarea intelectual a la búsqueda de las argumentaciones teóricas que las convalidaran. La primera expresión de ello fue su selección de aquellas ideas de Dahl en que podía abrigarse su propensión a una definición de la democracia como forma de gobierno y el simultáneo descarte de las que la objetaban.

En este sentido, si bien Dahl (1989 [1971]) definió los contenidos del régimen –que O'Donnell asumió como «democracia»–, su denominación del mismo como «poliarquía» respondió a su necesidad teórica de diferenciarlo de su propia concepción de democracia. En todo caso la poliarquía era, para él, un camino hacia ésta, pero no su concreción definitiva o ideal.

Esta diferencia en la calificación por ambos del mismo contenido del régimen es digna de atención por lo que expresa en relación a las distintas formas de entender la democracia. En efecto, mientras la opción de Dahl por resguardar la democracia de su inmediata forma histórico-concreta –al definirla como un ideal–, le permitió más tarde evolucionar, a partir de sus propias premisas, hacia cuestionamientos cada vez más radicales a la forma que adoptaban las poliarquías realmente existentes (1990), la opción de O'Donnell por una definición de la misma basada en lo que entendió eran las posibilidades políticas inmediatas, lo condujo finalmente al uso indistinto de los conceptos de democracia y poliarquía, o a dotar a aquella del significado «operacional» precisado para realizar su actividad intelectual en los límites del empirismo y el «articulismo» académicos.

O'Donnell igualmente pasó por alto tanto la insistencia de Dahl en que las «poliarquías» eran un típico producto del desarrollo histórico europeo-occidental y norteamericano, como sus dudas respecto a que las condiciones histórico-sociales prevalentes en otras regiones facilitarían su implantación. Concurrentemente, la atención de O'Donnell hacia las condiciones que, según Dahl, favorecieron la instalación de poliarquías en Europa Occidental y Estados Unidos obvió, como señaláramos en el capítulo tercero, un significativo número de ellas.

Conviene recordar, en este último sentido, que la reducción de las desigualdades sociales como un importante requisito para el funcionamiento de las poliarquías no se basaba exclusivamente para Dahl en criterios éticos sino políticos, dado que desigualdades extremas «...en los ingresos, las riquezas, el

status, la instrucción...equivalen a desigualdades extremas en las fuentes del poder político» (Dahl 1989 [1971]: 84). La importancia que atribuyó a la reducción de esas desigualdades lo condujo por ello, en los años siguientes, al reclamo por una democracia económica (1990) y, al inicio de los noventa, a entablar una conocida discusión con Sartori al afirmar que la concentración de la propiedad privada comenzaba ya a constituirse en un peligro para las poliarquías occidentales.

En todo caso, es importante recordar que el régimen poliárquico –que O'Donnell transforma en democracia– era, como su autor lo señalara desde sus más tempranos trabajos (1972, por ejemplo), un régimen de minorías sostenido por un consenso normativo prestado por las mayorías. Formaba parte, por tanto, de las concepciones elitistas de la democracia. Si O'Donnell no se hizo problemas con este tipo de concepciones fue, según nuestra opinión, porque se correspondía con su percepción de que eran los actores estratégicos, y no las mayorías populares, los que se encontraban en condiciones de encabezar la transición y dar forma al nuevo régimen.

En cierto modo, pues, O'Donnell dio inicio a una creciente tendencia en las ciencias políticas de la región (Valenzuela 1990, Flisfisch 1991, Karl 1990, entre otros), que optó más tarde –como señalara recientemente J. Nun (1993)– por definiciones más restringidas de la democracia, haciendo suya la que pusiera Schumpeter (1961) en circulación al afirmarla como una «competencia de elites». Nuevamente, sin embargo, los usuarios de la definición de Schumpeter reprodujeron la tendencia a descartar, de las ideas de éste, aquellas que colisionaban con sus propósitos de extender su radio de «aplicación». Schumpeter –como recuerda Nun– limitó su definición a «los países de gran industria moderna» con «carácter y hábitos nacionales» y «sólidos cuerpos tecnocráticos» imbuidos de su misión.

La segunda expresión del imperio de sus premisas políticas en la dirección de su tarea intelectual fue el recurso a la historia europeo-occidental para fundamentar su creencia en que un cambio cultural prodemocracia en la región –influyendo en las interacciones de los actores estratégicos– sería un decisivo factor para la instauración del nuevo orden. Dada las premisas que lo guiaban, su mirada a la historia –por la vía de la lectura de Dahl– se centró en la visión que éste proporcionaba acerca de los críticos cambios culturales que hicieron posible la instauración de poliarquías estables en los países capitalistas: institucionalización pluralista de la vida política e interacciones de los actores estratégicos reguladas por la percepción de que los costos de tratar de eliminarse eran mayores que la tolerancia de sus mutuas diferencias.

La necesidad política que guiaba su lectura de Dahl, hizo que O'Donnell marginara de su atención no sólo los distintos caminos que, según aquel,

condujeron al establecimiento de poliarquías y la relación de los mismos con las distintas historias políticas, tipos de Estado y formas que adoptaron los cambios de régimen en dichos países. Su interés se concentró más bien en el primero de esos caminos –el que condujo de la liberalización a la representación en Suecia e Inglaterra–, amparándose para ello en la cautelosa sugerencia de Dahl por la que las poliarquías más antiguas y estables «*quizá*» siguieron una trayectoria política «*próxima*» a la de aquellos países: la precedencia de los procedimientos competitivos al aperturismo en la participación» (Dahl 1989 [1971]: 43). Esta modalidad, por cierto, era la que éste creía más segura para el establecimiento de poliarquías y es en su descripción que orienta su mirada a los cambios político-culturales antes señalados.

O'Donnell desatendió las específicas condiciones históricas que, según Dahl, hicieron posible el pasaje de la competencia a la participación –antigua presencia en el poder de elites de notables enlazadas por una cultura política más o menos común, ejercicio de formas legitimadas de hegemonía y apertura, integración y socialización gradual en el orden político de los nuevos grupos sociales–, condiciones que evidentemente no existían en los países de la región. Como tampoco atendió, por la misma necesidad que guiaba su lectura, la rotunda afirmación de Dahl por la cual «...esta trayectoria ya no es viable para la mayoría de los países con regímenes hegemónicos» (1989 [1971]: 46).

Lo que señalamos no sólo delataba un involuntario uso instrumental de la historia y un desenraizamiento de los procesos que le interesaban de las relaciones históricas que los envolvieron. Tanto o más importante que ello fue que, por esta vía, su comparación del significado de dichos procesos político-culturales en Europa Occidental y América Latina se volvió abstracta. Probablemente la expresión más reveladora de ello fue la evidente desmesura analógica en que incurrió al identificar lo que produjo el dilatadísimo proceso de secularización e ilustración europea –el pluralismo cultural y su institucionalización política– con los cambios que advertía en la cultura política de la región en los años finales del período autoritario, cambios éstos que, por otro lado, revelaron muy pronto su fragilidad.

Como ilustra lo anterior, su recurso a la historia se caracterizó por disociar los fenómenos político-culturales –y su influjo en la interacción de los actores estratégicos– de los notables procesos que caracterizaron el patrón histórico europeo-occidental. Entre muchos otros, Laski (1953), Bobbio (1989), Hermet (1989) pero, muy en especial, Sartori (1988, 1992, 1995), han señalado que la aparición del pluralismo político fue un fruto relativamente tardío de un secular proceso histórico que precisó, como condición, la formación previa de un «nosotros nacional» y luego «ciudadano», característica esta última del siglo XIX.

Si el pluralismo político dejó de ser percibido en esos países como una «amenaza» –como lo fue en el pasado–, ello ocurrió porque la consolidación de la unidad cultural nacional –incentivada por el historial de guerras europeas– le fue configurando una modalidad centrípeta y no centrífuga. No es casual, en este sentido, que Sartori reiteradamente (1988, 1995) haya insistido en que el reconocimiento de los partidos, como encarnación y expresión política de «las partes», se debió a que «el todo» –los valores de la comunidad nacional– se habían arraigado ya profundamente en esos países. Ello permitió, a su turno, modular por estos valores comunes y los objetivos políticos que alentaban, las diferencias y conflictos en las interacciones de los actores estratégicos de los sistemas políticos.

Como el desarrollo de este tipo de cultura, tal como lo indicáramos en capítulos precedentes, estuvo vinculado a la historia de los Estados nacionales de esos países, al contenido simultáneamente nacional y liberal de sus discursos, a la evolutiva integración socioeconómica de sus sociedades, etcétera, no insistiremos ahora en recordar como el pluralismo político se constituyó en un típico producto del patrón histórico occidental. En todo caso, bajo estas condiciones, unidad y pluralismo político interactuaron contribuyendo a forjar históricamente la forma democrático-liberal de gobierno...allá.

Ahora bien, la disociación por O'Donnell del pluralismo cultural y de su característico influjo en el comportamiento de los actores políticos del patrón histórico europeo-occidental no fue casual. En realidad, ella fue consecuencia de su identificación de la democracia con el gobierno representativo. Obsérvese en este sentido que los procesos político-culturales occidentales en que centró su atención eran, en cierta medida, funcionales a su propósito de contribuir al logro de las condiciones necesarias para garantizar, por vía de los actores políticos, el mantenimiento de los gobiernos civiles representativos que emergen del derrumbe del autoritarismo: respeto de la pluralidad de intereses, solución pacífica de conflictos, promoción de pactos y concertaciones entre actores estratégicos, etcétera. Ello lo condujo igualmente a sobrealzar las modificaciones político-culturales que se procesaban en las comunidades intelectuales y las clases políticas de América Latina y, en definitiva, a usar la analogía histórica en favor de su propósito.

Resulta evidente que si su opción se hubiera extendido del gobierno representativo a la democracia como régimen político, habría orientado su atención no sólo a esos procesos sino al conjunto de la experiencia histórica occidental y, en un sentido más preciso, a los que promovieron la formación de ciudadanos y de relaciones de ciudadanía, la evolutiva articulación socioeconómica y sociocultural de las sociedades, el desarrollo de densas sociedades civiles, ensanchadas esferas públicas, integradas «comunidades políticas», etcétera.

Al no orientar su mirada a estos procesos en la experiencia histórica occidental, hizo lo propio con las distintas formas que ellos adoptaban en la región, perdiendo así la posibilidad de explorar en sus significados e impactos en el nuevo orden político que se forjaba en esos años.

Finalmente, la necesidad de confirmar sus premisas políticas reforzaron el tipo de comparación empleado por O'Donnell en las investigaciones de la transición. Para expresarlo brevemente, esa metodología se dirigió principalmente a cotejar las posiciones de los actores estratégicos y las modalidades que adoptaban sus interacciones en el cuadro de incertidumbres de sus respectivas transiciones, los vínculos que establecían con la evolución del sentido común y la cultura política de las élites intelectuales o partidarias; los conflictos entre las corrientes internas del régimen autoritario y sus entendimientos o «sobreentendimientos» con las corrientes «adaptativas» de la oposición, etcétera. Por esa razón, el brillo de la ausencia de «los factores» histórico-estructurales—descartados en la formulación teórica de la investigación—, se hizo particularmente notorio. A todo ello contribuyó, sin duda, la restricción implícita impuesta a las investigaciones por el acuerdo de sus autores respecto al final, deseado o previsto, de las transiciones: la instauración de gobiernos representativos. Ello equivalía a inducir u orientar el interés de los investigadores hacia los procesos, supuesta o realmente concernidos con ese logro, y no necesariamente a los que podían resultar de igual o mayor relevancia para el examen de las posibilidades de la democracia como régimen político en la región.

Si nos hemos detenido en las limitaciones impuestas al estudio de las transiciones, es por la visible impronta con que su enfoque y «comparativismo» metodológico marcó los análisis e investigaciones desarrolladas en los ochenta.

A partir de ese momento, los debates de las ciencias políticas latinoamericanas tendieron a caracterizarse por su prescindencia de cualquier interés sistemático por descubrir lo que la historia europeo-occidental, la historia de la región y su cotejo comparativo podían aportar al conocimiento de los problemas y posibilidades de la democracia. Esa característica fue tanto más evidente por el hecho de que, en cierto modo, el de O'Donnell fue uno de los escasos y últimos intentos de apelar a la historia—aunque fuere de modo analógico— para pensar el nuevo orden político latinoamericano.

Como es fácil advertir, esta situación daba cuenta del hecho que, conjuntamente con la naturalización del formato demoliberal, se había hecho lo propio con las teorías y conceptos liberal pluralistas, transformándolos así en una suerte de «sentido común» en la práctica de las ciencias políticas. Lo curioso de este asunto es que, como hemos tratado de sugerir en los capítulos precedentes, la experiencia histórica europeo-occidental, al menos tal como la

entendemos, no avala precisamente ni la importación del formato demoliberal ni el enfoque con el cual se le analiza en la región.

En todo caso, el seguimiento de algunos temas contenciosos en el debate latinoamericano intentará mostrar a continuación las huellas que dejó en sus contenidos, como en los conceptos que en ellos se utilizaron, la prescindencia de la historia o el uso analógico de la misma.

LA DEMOCRACIA LIBERAL: ¿RÉGIMEN O SISTEMA POLÍTICO?

Aunque este tema fue tratado en los dos capítulos anteriores, creemos necesario volver a él dada su crucial importancia en el examen del modo convencional de pensar la democracia en la región.

Si un rasgo definitorio caracteriza ese modo de pensarla es aquel que la define como un régimen o una forma de gobierno. Con esa noción se refiere el típico conjunto de reglas e instituciones que pautan quienes participan, bajo qué normas desarrollan sus interacciones y de qué modos influyen en las decisiones. Su análisis, en lo que sigue, no se orientará por cierto a negar que la democracia liberal es *–también–* una forma de gobierno o un tipo de régimen sino a mostrar, más bien, los notorios límites que esta definición impone a su conocimiento. Para ello, nuestro análisis se iniciará «problematizando» la noción misma de «forma de gobierno».

Bien observado, esa noción presupone: 1) la existencia de un «objeto» gobernado a través de esa forma –para el caso, la sociedad y/o los distintos órdenes que la constituyen–; 2) la existencia de un «sujeto» que gobierna ese «objeto» a través de esa forma –para el caso, el (o los) Estado(s) nacional(es)–; 3) la existencia de una historia –nacional, regional, mundial, etcétera– a través de la cual esa forma se forja y consolida. De estos tres supuestos inevitablemente se infiere que, como forma de gobierno, la democracia liberal no puede ser entendida sino a través de sus relaciones pasadas y presentes –esto es, históricas– con el «sujeto» que por su intermedio gobierna y con el objeto que por su intermedio es gobernado.

La continuación de este análisis advierte que los Estados y sociedades nacionales que esa forma de gobierno vincula la precedieron históricamente, relacionándose a través de otras formas de gobierno. De esta trivial observación se deduce: a) que fueron los agentes de las sociedades y Estados nacionales los que a través de la dinámica de sus interacciones conformaron la forma demoliberal de gobierno; b) que para que ello ocurriera fue preciso que la forma de gobierno que la precede no esté más en condiciones de regular las interacciones de dichos agentes y de asegurar a éstos el relativo y desigual

logro de sus respectivos intereses; c) que la sostenibilidad en el tiempo de las reglas e instituciones de la forma demoliberal de gobierno depende no sólo de su capacidad para regular las interacciones políticas de modo de brindar desiguales y relativas recompensas a las renovadas demandas de sus agentes, sino también para desarrollar y complejizar los papeles y funciones de las sociedades y Estados nacionales. Asumir lo contrario equivale a creer que esa forma de gobierno pudo o puede sostenerse en ausencia del consentimiento que esos agentes le prestan y/o en el desconocimiento de los intereses y razones con base en los cuales éstos deciden prestarle su consentimiento.

Las conclusiones generales que se retiran de este breve análisis son, en primer lugar, que las críticas condiciones que configuran la democracia liberal se sitúan tanto dentro como fuera de las que recorta su definición como forma de gobierno, pues incluyen las que caracterizan las distintas arenas estatales y societarias y, en segundo lugar y por ello mismo, que las que definen su calidad de forma de gobierno deben ser reintegradas a ese conjunto más amplio de condiciones estatales y societarias para su explicación. Referirse a la democracia liberal como forma de gobierno o como régimen equivale entonces a dar cuenta de una sola de las dimensiones que la caracterizan. De idéntico modo, entender las reglas e instituciones que la conforman, en ese plano, como si fueran una «caja de procedimientos» o como técnicas genéricas y neutras de organización deviene, simplemente, absurdo.

Ahora bien, el tema que nos ocupa puede ser examinado también a partir de la definición, más o menos conocida, de la esfera o el orden político como el nivel global de agregación, organización y regulación de la sociedad.

Como tal, ese orden se articula en tres dimensiones o subesferas. La primera de ellas es el Estado nacional, comprendiendo por tal los intereses que expresa, los fundamentos ideológico políticos en que se legitima, el cuerpo de políticos y funcionarios que lo administra, el cuerpo de instituciones en que se encarna, los mecanismos de poder y control de que dispone, etcétera. A ellos habría que agregar, sin duda, las funciones que cumple o las restricciones que sufre por su inclusión, a través de posiciones definidas, en el orden internacional. La segunda de ellas es la forma de gobierno, comprendiendo por tal los mecanismos, reglas o instituciones que sancionan las formas de elección de sus autoridades, los criterios que filtran la participación política, las modalidades legítimas de interacción y/o las normas a las que se atiene el proceso de adopción de decisiones. Finalmente, la tercera es la definida por la función regulativa que dicho orden cumple en relación con la sociedad y, más precisamente, con los distintos órdenes que la componen —socioproductivo, sociocultural, etcétera— como las que desarrolla en relación a sus intercambios, y los de la sociedad que representa, con el sistema internacional.

A partir de esta resumida e incompleta versión del orden político, la forma democrática de gobierno aparece como sólo una de sus esferas o dimensiones, siendo que —como señaláramos en el capítulo precedente— por incorporar al Estado nacional democrático, su forma de gobierno y la función regulativa, la democracia liberal reúne todas las condiciones para ser definida como orden político.

Otra manera de aproximarnos al asunto que nos ocupa es por vía de las conexiones entre las nociones de orden y sistema político. Como no podemos detenernos ahora en todas las que son relevantes, para el propósito de iniciar este análisis recordaremos que para que el orden político opere es necesario que sus funciones regulativas sean reconocidas por la sociedad y/o los diferentes órdenes que la componen. Para que ello ocurra es preciso que el orden político incorpore a todos los miembros adultos de la sociedad —los que, por otra parte, ocupan distintas posiciones y funciones en cada uno de esos órdenes— y les brinde la oportunidad de competir por la definición de los contenidos de su función regulativa.

Tal como lo indicáramos en el quinto capítulo al referirnos al enfoque histórico estructural, cada uno de los órdenes de la sociedad no sólo presenta un conjunto específico de reglas e instituciones que regulan las relaciones sociales que en su interior se desarrollan, sino que «portan» y promueven racionalidades y lógicas igualmente específicas. Ello revela a las sociedades, entonces, articuladas por diferentes reglas e instituciones, racionalidades y lógicas, que compiten entre sí buscando reproducirse y expandirse a través del orden político.

De lo avanzado hasta aquí se desprende que el reconocimiento por la sociedad de la función regulativa del orden político —en este caso, el democrático-liberal— precisa: a) que sus propias reglas, instituciones, racionalidad y lógica reconozcan, a su vez, la legitimidad de las que regulan los otros órdenes; b) que acepte la competencia que entablan los agentes de esos órdenes para definir los sentidos y usos de las que le son propias; c) que incorpore los conflictos que, generados al interior de los otros órdenes, le son desplazados para su eventual resolución; y, finalmente, d) que defina su función regulativa de modo que sus consecuencias reproduzcan la existencia o expandan los logros de la sociedad y/o de los órdenes que la articulan.

Observado de ese modo entonces, el orden demoliberal aparece como un sistema político dinamizado por los conflictos, transacciones y encabalgamientos de racionalidades y lógicas distintas. Será evidente al lector que esos mismos conflictos, transacciones y encabalgamientos se producen dentro de cada uno de los órdenes de la sociedad aunque su resolución, en este caso, tienda a sujetarse por las reglas, instituciones y poderes que les son propios. Si ello es así, el análisis de la democracia liberal debería extenderse a todas las

arenas de la sociedad y no reducirse al orden político. El deliberado propósito de mantener nuestra discusión en el plano político en que la mencionada definición la confina, nos impide ahora avanzar en esa tarea.

En todo caso estas como otras aproximaciones analíticas no niegan la dimensión de régimen o forma de gobierno que presenta la democracia liberal, ni discuten tampoco la autonomía relativa de sus reglas e instituciones, por cierto, bajo las condiciones que anotáramos en el capítulo anterior. Lo que sí cuestionan es el empobrecimiento impuesto al examen de la democracia por su reducción a una sola de sus dimensiones.

En la explicación del modo de pensar la democracia como régimen o forma de gobierno se encuentran todas las razones por las cuales no se la podía pensar como orden o sistema político. En efecto, concebirla como orden o sistema político implicaba hacerse cargo del análisis de lo que ocurría en la región entre fines de los setenta y comienzos de los ochenta a causa de las mudanzas en el orden económico y político mundial y sus extraordinarios impactos en los Estados y, muy especialmente, en la enajenación de sus facultades y capacidades para regular el curso de las sociedades. Va de suyo que si recordamos esto es porque tanto el Estado, como el ejercicio de su función regulativa, son dimensiones decisivas de cualquier orden o sistema político y afectan por tanto los significados y usos de cualquiera de las reglas e instituciones encarnadas en la forma de gobierno.

Concurrentemente, concebirla como orden o sistema político exigía orientar la atención hacia los cambios que se producían en cada uno de los órdenes de las sociedades latinoamericanas y en sus respectivas reglas e instituciones, racionalidad y lógicas, pues sólo de ese modo se estaba en capacidad de estudiar los flujos de conexiones que establecían con el Estado, la forma de gobierno y las funciones de regulación política. Cualquier análisis de esos cambios habría mostrado que la reversión de la industrialización, el exacerbamiento de la heterogeneidad, la profundización de las desigualdades, la segregación social, la acelerada pérdida de derechos ciudadanos, etcétera, no eran precisamente las condiciones en las cuales se podía enraizar la voluntad de construir órdenes democráticos.

Más aún, como previsoramente advirtió Sunkel en 1971 e insistió posteriormente en 1987, las mudanzas que se procesaban en las relaciones centro-periferia erosionaban la conformación nacional de las sociedades latinoamericanas de un modo tal que ponía en cuestión la posibilidad misma de diferenciar, en su análisis, los planos internos y externos. Según su enfoque, en la medida en que sectores sociales que operaban en los espacios nacionales se integraban directamente en el sistema capitalista mundial, haciendo de esa integración la base de una redefinición de sus valores, intereses y estilos de

vida, no sólo se separaban e incomunicaban de los otros grupos sociales, sino que amenazaban la existencia o la posibilidad de construir comunidades nacionales. Atender esa observación era tanto o más importante porque, como veremos luego, del mismo modo que los Estados democráticos, la forma democrática de gobierno se enraiza en sociedades «nacionales» o en alguna idea o experiencia de «comunidad nacional».

El examen de la democracia como orden global de agregación, organización y regulación de la sociedad, como de las posibilidades de implantarla y consolidarla en la región, obligaba a una extraordinaria dilatación del conocimiento y la investigación del contexto internacional, la naturaleza de los Estados, las características de las sociedades y sus distintos órdenes, racionalidades y lógicas, pues sólo a través del complejo conjunto de conexiones que establecían era posible realizar ese examen o estimar esas posibilidades.

Por supuesto, estas tareas no podían ser enfrentadas por quienes, huyendo del autoritarismo, desaprovechando las posibilidades de renovar los enfoques histórico-estructurales, declarando en suspenso las ciencias sociales o aceptando la distribución de éstas en «especialidades» separadas o externas, habían renunciado igualmente a la idea de transformar sus sociedades para concentrar su interés en aquello que podía cambiar: la forma de gobierno. Como las razones por las cuales identificaron forma de gobierno y democracia han sido ya examinadas, no insistiremos ahora en ellas.

Lo curioso de este asunto es que, al persuadirse de que eran razones estrictamente éticas las que motivaban su opción por la democracia como forma de gobierno, hicieron de las reglas e instituciones del régimen —pensadas ya como instrumental de procedimientos—, una suerte de rasero, tan «moral» como abstracto, a emplearse tanto para evaluar el comportamiento de los actores y las culturas políticas de sus sociedades, como los procesos económicos, sociales o políticos. Como es fácil entender, ello los condujo a una apreciación poco realista de los comportamientos de actores y ciudadanos, en la medida en que los observaban desde la perspectiva de su «funcionalidad» a la instauración o consolidación de tales reglas e instituciones.

Tan curioso como lo hasta aquí señalado es que cualquier revisión de la bibliografía histórica le habría revelado a aquellos que se empeñaron en definir el régimen como mecánica de procedimientos, que cada uno de éstos se forjó al servicio de finalidades sociales o políticas, expresando valores y orientaciones de conducta, presuponiendo significados y usos disímiles, incentivando variadas formas de sociabilidad, implicando los rasgos y formación humana de sus usuarios y, en fin, dando cuenta siempre de conflictos o solidaridades en épocas históricas y contextos culturales distintos y cambiantes. Como ha recordado recientemente Castoriadis (1995), la propia y original

noción de régimen implicaba precisamente la unidad de esta característica «caja de procedimientos» con los significados antes señalados, como su apertura a las mudanzas de la historia.

No es preciso remitirse a la experiencia histórica para darse cuenta de que el contenido de ese listado de reglas, actores e instituciones depende de las interpretaciones y usos que de ellos hacen representantes y representados, gobernantes y gobernados, como de los resultados que emergen de su práctica. Al no tener ello en cuenta, los análisis políticos en la región tendieron muchas veces a realizar una defensa abstracta y moral de las reglas e instituciones democráticas y a observar con recelo o sospecha los juicios de valor que, a su propósito, surgían del sentido común de las sociedades.

Como es fácil entender, y con independencia de las valoraciones de sus adherentes ideológicos o políticos, para ser tal la democracia debe admitir los juicios que sobre su «virtud» o su «maldad» expresa el sentido común, pues para expresarlo y legitimarlo es que ella fue constituida. Conviene recordar, en este sentido, que tanto Barros (1986) como Nun y Portantiero (1987), se empeñaron tempranamente en pensar el orden democrático en la región en estos precisos términos.

Ahora bien, se sigue de lo anterior que reconocer el sentido común como una continua fuente de los significados cotidianos de la democracia, le niega a ésta —en el plano en que discutimos este asunto— su supuesto carácter «inimputable» con respecto a los resultados derivados de su práctica, especialmente cuando, como es el caso en la región, ella no forma parte aún de las tradiciones culturales o de las costumbres y hábitos consuetudinarios (Franco 1989).

Si el lector sigue esta argumentación, no le será difícil advertir que, mientras lo que se entiende por democracia no demuestre en la región lo que ella hizo en su cuna histórica —esto es, regular los procesos históricos que redituaron en la mejora de la calidad de vida de las poblaciones integradas a ella—, difícilmente la permanencia de sus reglas, instituciones y agentes será garantizada por «el espíritu cívico» o la «cultura política». Entre otras razones porque ese «espíritu» o esa «cultura» se desarrollan en relación con la capacidad que se le atribuye para regular, bajo su formato de reglas, actores e instituciones, los procesos vinculados con la satisfacción de los «bienes deseados» del bienestar, el desarrollo, el orden, la seguridad, etcétera.

Lo que parece indicar, en este sentido, la experiencia histórica pasada y presente, es que para que el espíritu cívico o la cultura política soporten y legitimen el régimen democrático —con relativa autonomía de sus resultados inmediatos (la legitimidad de «primer grado»)—, es necesario que reciban el refuerzo brindado por las consecuencias de los procesos que regula. Este punto de vista colisiona con los enfoques culturalistas convencionales en la región.

La observación histórica de los procesos conformativos del orden demoliberal pero, en especial, de los vínculos entre los resultados económico-sociales o socioculturales de su funcionamiento y la construcción de su legitimidad política, permite examinar ahora dos cuestiones maltratadas, según nuestra opinión, en el debate latinoamericano de estos años. Nos referimos a los problemas relativos a su carácter «formal» o «sustantivo», al tipo de «incertidumbre» que lo caracteriza y a su forma «universal» o «nacional».

DEL CARÁCTER FORMAL O SUSTANTIVO DEL RÉGIMEN DEMOLIBERAL

El debate regional sobre el carácter «formal» o «sustantivo» de la democracia ha pasado, según nuestra opinión, por tres etapas que pueden ser periodizadas y que guardan estrecha relación con los desplazamientos que se procesaban en los guiones teóricos de los analistas.

La primera de esas etapas cubre el período previo al inicio de la reflexión sobre la democracia, aunque su remanente llega a extenderse hasta comienzos de los ochenta. La segunda se inaugura con el inicio de esa reflexión en el marco del enfoque de las transiciones y se desarrolla hasta fines de esa década. Finalmente, la tercera cubre todo el período signado por la irradiación del enfoque neoliberal.

En tanto la forma que tomó este debate en su primera etapa es conocida, haremos de ella una presentación sumaria. Como se recuerda, la prevalencia de las versiones duras del marxismo y el dependentismo no sólo condujo a una notoria subvaluación o a un acusado desdén por la democracia y su formato de reglas e instituciones, sino que le exigió, como condición para reconocerla, el logro previo de relaciones de igualdad económico-social en las sociedades.

Como esa postura se basaba en la creencia de una conexión fija entre economía y política que hacía de la democracia la forma institucional del capitalismo, la posibilidad de su instauración se presentó como dependiente de una transformación socialista de las sociedades, transformación que, a su turno, impulsaría una mudanza del contenido de sus reglas e instituciones haciéndolas difícilmente asimilables a su modalidad demoliberal. Dado el conocimiento de todos los presupuestos de este punto de vista, nos eximiremos ahora de la tarea de recordarlos.

La segunda etapa de este debate —que se corresponde con la saturación del sentido común de los analistas políticos por el enfoque de las transiciones— introduce una variante entre igualdad económico-social y democracia política. Referimos con ello el hecho de que, sin mengua del reconocimiento de la «conveniencia ideal» de promover la igualdad económico-social para los

efectos de *consolidar* la democracia política, ella es declarada como objetivo de su segunda etapa.

Hemos anotado ya que ello supuso, por un lado, que la instauración de la institucionalidad democrática no precisaba de cambio alguno en las relaciones de desigualdad imperantes y, más aún, que ni siquiera le era necesario ofertar oportunidades en esa dirección para considerarla como tal y, por otro, que no era tampoco preciso realizar transformaciones o reformas sustantivas en las sociedades latinoamericanas para forjar dicha institucionalidad. La igualdad socioeconómica, como las étnicas, de género, regionales, etcétera, pasaron entonces no sólo a ser una opción postergable, sino a percibirse como una probable consecuencia del cambio de la forma de gobierno.

El debate sobre esta cuestión tomó un nuevo rumbo conforme el enfoque neoliberal, más implícita que explícitamente, comenzó a sintonizar con la evolución que se producía en los guiones político-intelectuales de buena parte de los analistas de la democracia.

Curiosamente dicho enfoque, aunque sólo en un cierto plano, es una inversión simétrica de las versiones duras del marxismo y el dependantismo, pues sostiene que son transformaciones económicas –guiadas por una suerte de estalinismo de mercado– las que harán posible la formación de la democracia en la región. Esas transformaciones, como señaláramos en los capítulos quinto y sexto, presentan una imagen igualmente invertida de las que efectivamente se realizaron en Occidente en los siglos XIX y XX.

Pero curiosamente también, el neoliberalismo respeta, aunque invierte, la construcción de la democracia por etapas característica del enfoque de las transiciones, en vista que propone mantener esa secuencia pero ahora imponiendo dichas transformaciones económicas como primera etapa y las institucionales como etapa culminante. En uno y otro caso, por cierto, el impulso generador de la democracia descansa en manos de los organismos financieros internacionales –o de los intereses de los Estados democrático-nacionales de Occidente– y no en las sociedades y Estados de la región salvo, claro está, que éstos hagan suyas sus «recomendaciones».

Como habrá observado el lector que, a estas alturas, se abstiene en continuar leyendo el libro, cada una de estas tres aproximaciones a la construcción de la democracia son cuestionadas por el enfoque desarrollado hasta aquí.

En primer lugar –y para expresarlo rápida y sumariamente– porque nuestro enfoque sostiene, basado en la observación del proceso histórico que construyó la democracia política y hasta tanto no se verifique históricamente lo contrario, que es un relativo desarrollo sincrónico de reformas estatales, económico-sociales, socioculturales, institucionales, etcétera, el que más plausiblemente se vincula con su creación y consolidación. En el caso latinoame-

ricano, deberá agregarse a ello la producción de cambios en el orden económico y político mundial y en el lugar que la región ocupa en éste. Desde esta perspectiva entonces, la democracia política entre nosotros no puede ser implantada en un proceso jalonado por etapas claramente separadas y distintas.

Pero en segundo lugar, y expresado sumariamente también, nuestro enfoque diverge de los que venimos de registrar, al sostener que *ciertas reformas sustantivas* —no las que producen la igualdad económico-social propuesta por el enfoque dominante en la primera etapa, tampoco la que la reenvía a un futuro inverificable como ocurre con el enfoque dominante en la segunda etapa y, menos aún, la que la desconoce como en el caso del enfoque dominante en la tercera etapa— *son indispensables para la formación y desarrollo de la democracia política*. Las reformas sustantivas a las que nos referimos son las que producen desigualdades socialmente aceptadas o legítimas y condiciones de ciudadanía.

Concluiremos esta sección recordando que el debate sobre el carácter formal o sustantivo de la democracia fue planteado entre nosotros como un corte de aguas entre «liberales» y «socialistas», amparándose, la más de las veces, en argumentos *ad hoc*. Por cierto, este debate continuará, como en otras latitudes, dependiendo de los contenidos con que se dote a los conceptos de forma y sustancia, lo que entraña reconocer que este problema, como tal, seguirá abierto en el futuro.

Lo que una observación histórica puede aportar en este asunto no se reduce a la constatación objetiva de que en los períodos en que surge y se estabiliza el régimen demoliberal en sus sedes originarias los indicadores económicos y sociales del desempeño capitalista —operando en un marco político crecientemente liderado por gobiernos liberales—, fueron característicamente superiores a los de sus respectivos períodos previos, tal como una rápida mirada a las series de Maddison lo confirma (1986-1991). Lo que esa misma observación indica es que, a diferencia de la clásica imputación que se le formula, el pensamiento liberal anglosajón fue muy consciente de la inseparabilidad de las reglas e instituciones del régimen y las condiciones socioeconómicas.

Deberá recordarse, a este respecto, la afirmación de Locke en el XVII según la cual el funcionamiento del «gobierno civil» precisaba de la autonomía, libertad e igualdad de los individuos frente al Estado, las que, a su turno, se soportaban en el derecho de propiedad, la condición de propietarios y en el desarrollo de las facultades «naturales» del hombre, facilitadas precisamente por el reconocimiento de ese derecho y de las condiciones de su ejercicio.

Esa idea clásica de un régimen de propietarios —con independencia de su fundamentación en el jurisnaturalismo—, daba cuenta de la necesidad de una condición no sólo jurídico-política sino «material» para asegurar su funciona-

miento. Tal idea siguió recorriendo el pensamiento liberal anglosajón en el siglo XVIII, aunque Bentham y sus seguidores la sustentaran luego en los principios del utilitarismo. Otro clásico liberal, John Stuart Mill en el XIX, fue mucho más allá porque sostuvo la incompatibilidad de la democracia con la pobreza o la miseria, como la conveniencia de la intervención de los gobiernos para reducirla; propuso la extensión de los derechos de ciudadanía, ciertamente en los límites de su época; destacó los valores de las fórmulas cooperativistas entre los trabajadores; y finalmente, aunque a algunos resulte paradójico, por fidelidad a su manera de entender la filosofía liberal, devino socialista en los años finales de su vida (ver, entre muchos otros, Laski 1953 [1936] y Bobbio 1989).

Pero esta preocupación por la articulación de forma y sustancia se puede registrar igualmente en la propia evolución histórica del régimen electoral durante el período liberal. Si para ser «ciudadano» fueron precisas, en la modalidad censitaria de dicho régimen, las condiciones de propiedad, nivel de ingresos y capacidad tributaria –condiciones todas éstas cuya «sucia materialidad» no puede ser puesta en duda–, cuando se fue extendiendo el sufragio, las nuevas condiciones exigidas –alfabetismo, nivel de instrucción, ubicación urbana, etcétera– suponían un determinado nivel de desarrollo material y cultural, como ciertos compromisos sociales de los gobiernos sosteniendo el gradual proceso de ciudadanización en curso.

Sea entonces que se observe la evolución teórica anglosajona como la práctica política de sus gobiernos en el XIX, la imputación clásica que se dirige al liberalismo –disociar forma y sustancia en la concepción del régimen– no tiene soporte histórico y, por tanto, no radican allí sus diferencias con el socialismo. Estas diferencias, en realidad, concierne a la cobertura social de la ciudadanía como a sus condiciones materiales de existencia, a los tipos de derechos que la conformaban y la celeridad de su implantación, como a la «profundidad» de la intervención del Estado y de las reformas económico-sociales necesarias para asegurar la sustantividad del régimen.

Por cierto, el anterior recuento no se ha hecho para insistir en la experiencia histórica que enfaça el posterior surgimiento de corrientes políticas liberal-socialistas en el mundo, o para recordar la constatación por Wallerstein (1995) de la condición de «socios en conflicto» de liberales (políticos) y socialdemócratas en la promoción del desarrollo capitalista y los Estados nacionales en el XIX y XX y, menos aún, para llamar la atención al sentido de las cartas intercambiadas por Anderson y Bobbio hace pocos años. No. Ese recuento sirve, más bien, para confirmar el sinsentido teórico del debate entre «formalistas» y «sustantivistas» tal como fue convencionalmente planteado en la región; insistir en el trivial señalamiento, necesario sin embargo por la

evolución conservadora de la atmósfera político-cultural en estos años, que cualquier desarrollo de la forma demoliberal de gobierno está estructural e internamente conectada con el desarrollo industrial y la relativa distribución social de sus frutos; y, finalmente, para recordar que esa conexión se vuelve imprescindible en circunstancias que esa forma, no disponiendo en la región de una «legitimidad de segundo grado» tampoco dispone, de modo seguro, de una «legitimidad de primer grado».

Mas, ahora que lo pienso bien, ese recuento puede servir también para registrar la paradoja histórica que hizo cumplir a los gobiernos y movimientos nacional-populistas y de la izquierda política en América Latina –en relación a la lucha por los derechos de ciudadanía y de mínimas condiciones económico-sociales para su ejercicio– el mismo papel que cumplió el liberalismo en la Europa Occidental del XIX, mientras reservó para nuestros liberales criollos el papel desempeñado allá por la reacción aristocrática.

DE «LA INCERTIDUMBRE» DEL RÉGIMEN

Ahora bien, si se reconocen las conexiones establecidas entre los procesos históricos que precedieron y acompañaron la formación y consolidación del orden demoliberal y los vínculos entre éste, sus resultados económico-sociales (o socioculturales) y la construcción de su legitimidad –que son las que dotan de sentido al problema de «forma» y «sustancia»–, será probablemente menos compleja la aproximación a la cuestión de la incertidumbre del régimen. Como este asunto ha sido, al menos al promediar los ochenta, materia del debate en la región, es preciso examinarlo, entre otras razones, por la sorprendente forma en que fue planteado.

LOS PUNTOS DE VISTA DE A. PRZWORSKI

Przeworski (1986) introdujo el tema afirmando que la incertidumbre era un «rasgo esencial de la democracia como forma de organización política» en la medida que «los resultados del proceso político están, hasta cierto punto, indeterminados con respecto a las posiciones que ocupan los participantes en todas las relaciones sociales, incluyendo las relaciones de producción y las instituciones políticas» (1986: 4). Que ese rasgo psicosocial, siendo «esencial» no era *privativo* de la democracia –lo que, en rigor, equivale a decir que con él no se puede distinguirla «esencialmente» de otros regímenes– fue su casi inmediato reconocimiento de que la diferencia entre la incertidumbre en

la democracia respecto de aquella de la dictadura no era absoluta sino condicional (1986: 5). Su trato ulterior de este asunto –que no interesa ahora registrar– mostró que las diferencias entre ambas incertidumbres no era tanto su monto sino su sentido.

Lo que sí importa retener, según su opinión, es que las instituciones de la democracia hacen improbable que «el proceso político competitivo lleve a resultados sumamente negativos para los intereses de alguien, dada la distribución de recursos económicos, ideológicos, organizativos, etc., etc.» (1986: 9). Lo que sugiere Przeworski al afirmar esto es que la incertidumbre experimentada en democracia con respecto a los resultados de la competencia política deviene, por decirlo de algún modo, «atenuada» y/o «regulada» por la experiencia de que ciertas seguridades básicas de los participantes en el régimen serán preservadas.

Más importante que ello sin embargo es advertir que el papel que atribuye Przeworski a las instituciones en la democracia se soporta en una determinada distribución de los recursos entre los participantes en ella y que esos recursos no sólo son ideológicos sino, también, económicos y organizativos. Si ello es así, lo que se puede derivar de su afirmación es que el consenso o la legitimidad de las instituciones democráticas se construye por una base, digamos, «material-ideológica» que es, precisamente, la que registró en un texto anterior que, no por azar, tituló *Material Basis of Consent: Politic and Economics in a Hegemonic System* (1980). Por cierto, cualquier parecido de este tipo de razonamiento con el que expusimos anteriormente...no es casual.

Como tampoco lo son las observaciones formuladas por Weffort (1989) al trato dispensado por Przeworski, y el enfoque que guió las investigaciones de las transiciones al problema de «las incertidumbres». Para exponerlas rápidamente, lo que Weffort afirma es la necesidad de diferenciar entre la incertidumbre «normal y necesaria al juego democrático» –en democracias consolidadas– de la que acompaña «al proceso histórico de países recién salidos de los regímenes autoritarios y que se relacionan con sus propias posibilidades de implantación de un régimen democrático» (1989: 79). El reconocimiento de esas diferencias es lo que le permite luego señalar «que nuestras incertidumbres sobre los rumbos de la transición no son apenas subjetivas. Los riesgos existen. Si es así, la cuestión central de la lucha por la democracia en esta parte del mundo...requiere una perspectiva que permita profundizarla, darle raíces en el suelo social y económico de los países del Cono Sur» (1989: 91).

Aunque este razonamiento se mueve dentro del «realismo» político de O'Donnell, en el sentido de que, una vez instaurados los gobiernos representativos de la región, se espera que el próximo paso sea sembrar sus raíces económico-sociales, el desarrollo del punto de vista de Weffort lo muestra

mucho más sensible al reconocimiento de los problemas que, para esa posibilidad, derivaban de las condiciones «materiales», nacionales o internacionales, en que se desenvolvían las transiciones.

Ahora bien, expresando la evolución de esta discusión en mis propios términos, la diferencia entre las incertidumbres de las democracias consolidadas de países capitalistas avanzados y aquellas de los gobiernos representativos surgidos de la cancelación del autoritarismo en la región, consiste fundamentalmente en la existencia de una base material-cultural en las primeras que hace posibles las seguridades brindadas por sus instituciones a los participantes en el juego político, mientras que en los países de la región la frágil argamasa material-cultural existente impide, primero, la construcción de instituciones de consenso y, segundo, la oferta de seguridades al juego político de los actores.

El «complejo» problema de las incertidumbres remite, en primera instancia, al interjuego de bases material-culturales, consensos institucionales y seguridades; y en segunda instancia, a los distintos procesos históricos productores de esos interjuegos. En fin, una breve mirada a la historia habría limitado el juego intelectual en relación a este asunto.

Expuesto mi punto de vista, conviene advertir que el razonamiento de Przeworski estaba condicionado, en cierta medida, por los distintos «angulares», temporalidades y objetos de su perspectiva analítica. En este sentido, refiriéndose al objeto sobre el cual reflexiona —democracias estables en países capitalistas avanzados—, cuando su mirada se orienta a los recurrentes cortos plazos de los procesos políticos define «la» incertidumbre como su «rasgo esencial». Pero cuando aquella se dirige a las mecánicas habituales o permanentes de ese régimen, esa incertidumbre se muestra acompañada o regulada por las relativas seguridades básicas que las instituciones brindan a sus actores. Probablemente por separar el corto y el largo plazo, o la coyuntura del «hábito», su razonamiento, a veces, pareciera morderse la cola.

LOS PUNTOS DE VISTA DE A. HIRSCHMAN

Otra alternativa planteada al problema de la incertidumbre es la de Hirschman (1986), que citamos aquí por las continuas referencias y usos que de ella se ha hecho en estos años. A pesar de la reconocida agudeza de su pensamiento, la alternativa que propone Hirschman resulta, al menos para nosotros, por entero discutible.

En efecto, luego de iniciar su reflexión señalando que el pesimismo con respecto a las oportunidades de consolidación de la democracia en América

Latina «es el punto de partida de cualquier pensamiento serio», que la inestabilidad es el rasgo común de cualquier régimen político en la región y que no existe una «causa primera» de ello dada la convergencia e interrelación de la estructura cultural y social y la vulnerabilidad económica, formula una serie de recomendaciones orientadas a enfrentar esa situación.

Según ellas, es «sumamente pernicioso» (1986: 62) pensar en la consolidación del régimen a partir de «condiciones estrictas» —o «necesarias y suficientes»—, como alentar el crecimiento económico, mejorar la distribución del ingreso, afirmar la autonomía nacional, propiciar la colaboración de los partidos, etcétera, pues ello sólo serviría para mostrar un «esquema utópico», dados los antecedentes históricos, las características de la realidad latinoamericana, como la predisposición cultural mayor hacia políticas autoritarias que democráticas.

Hirschman sugiere entonces pensar en cómo puede sobrevivir y fortalecerse la democracia, para lo cual le resulta preferible orientarse a lo posible más que a lo probable. Por ello le resulta más adecuado contemplar la disyunción entre condiciones políticas y económicas, avanzar «navegando contra el viento» y no creer que la situación de la región «esté tan saturada de dilemas». En el desarrollo de su punto de vista, se hace cargo del problema de las incertidumbres planteado por Przeworski, y se formula la cuestión de cómo adquirir en América Latina «amor a la incertidumbre». Si bien inicialmente sugiere, para ello, el logro de «una cierta dosis de paciencia», admite luego la necesidad de «condiciones más exigentes».

En breve, su propuesta consiste en que se acepten en América Latina dos incertidumbres: la relativa a los resultados de los procesos políticos y la que pone en duda la validez de las propias opiniones o del «mejor camino a tomar» en diferentes temas. Concluye luego su reflexión afirmando la conveniencia de tomar conciencia sobre el desajuste entre la cultura prevaliente en la región y el tipo de actitud que se requiere para la democracia. Hasta aquí Hirschman.

Pienso que el lector habrá advertido la ambigua circularidad del punto de vista del autor pues concluye proponiendo modificar uno de los factores históricos en la configuración de la región —su cultura política—, que le sirvió inicialmente para fundamentar el «pesimismo» como «punto de partida de cualquier pensamiento serio acerca de las oportunidades que tiene la consolidación de la democracia». No se entiende entonces por qué Hirschman encuentra «posible» modificar ese específico componente y no cualquiera de los otros con los que se encuentra «constelativamente articulado» en el patrón histórico de la región, salvo por cierto que halle más fácil o viable actuar sobre él. El problema es que Hirschman no explica a sus lectores por qué cree que la

«resistencia cultural» a la consolidación de la democracia es menor en América Latina que las resistencias sociales, económicas o políticas, ni cómo su modificación puede realizarse en ausencia de cualquier modificación de las «otras resistencias», más aún, si considera que todas ellas se encuentran interconectadas. Tampoco explica Hirschman lo que lo lleva a pensar que su alternativa no es «utópica», calificativo éste que reserva a las que proponen alentar el crecimiento económico, distribuir mejor los ingresos, afirmar la autonomía nacional, etcétera.

Pero probablemente lo más sorprendente de la alternativa de Hirschman sea su clara desconexión con la forma en que evolucionaba la región y su impacto en el sentido común de las gentes. Por decir lo menos, resulta iluso pensar que en condiciones de vertiginoso descenso del nivel de vida, acentuación de la disgregación social e incremento del tipo de incertidumbre inherente a la lucha por la sobrevivencia, sea posible esperar el aprendizaje de la paciencia, el logro del autocontrol precisado para soportar la otra incertidumbre —la que atañe a los resultados de la acción política— o la adquisición de esa seguridad en sí mismo y en los otros que hace posible dudar de las propias certidumbres, abrirse al punto de vista ajeno y deliberar racionalmente.

Si he recordado de este modo el punto de vista de Hirschman —a pesar del inmenso y merecido respeto que merecen su obra y su conducta— es porque ilustra, creo yo a plenitud, la levitación intelectual en que incurrió el debate de la incertidumbre en la región, como la directa relación de la misma con el desapego a la experiencia histórica y el descarte de los «sucios» factores estructurales.

LOS PUNTOS DE VISTA DE N. LECHNER

Para el examen de las relaciones entre incertidumbre y democracia, Lechner (1989) se reveló más cauto que otros analistas de la región en el uso de la analogía histórica, al mostrar una aguda conciencia de las diferencias existentes entre las formas que adoptaron en Europa Occidental y en la región los procesos de secularización, individuación y racionalidad. En esa medida, pudo advertir que en su desenvolvimiento dichos procesos en la región se combinaban y resignificaban por obra de las orientaciones culturales e institucionales características de la tradición ibérica.

Precisamente por ello, Lechner observó que las inseguridades generadas por el avance de la secularización y la racionalidad en la región, al ser refractadas por sociedades heterogéneas y culturalmente moldeadas por dicha tradición, simultáneamente erosionaban y estimulaban las necesidades de

comunidad, orden, unidad y centralidad política. Estas necesidades, a su turno, concluían expresándose en las formas en que se planteaban en nuestras sociedades la «cuestión nacional» y la «cuestión social» pero, de modo especial, en las demandas dirigidas a la política.

En este sentido, nuestro autor percibió que a la política le era demandada el cumplimiento de la función integradora que la religión tomó a su cargo en el pasado y que la legitimación de los regímenes democráticos en la región se abría paso a través de la adhesión a liderazgos carismáticos. Concurrentemente, advirtió que tales demandas se encontraban en el origen de la sobreideologización de los discursos y objetivos políticos, la escasa atención dispensada a los medios efectivos para su logro, así como al carácter no negociable de los conflictos.

De idéntico modo, no le fue extraña la ansiosa búsqueda de un principio de unidad y centralidad política capaz de suplir las desventajas de las desigualdades y fragmentaciones de la vida social.

Como consecuencia de esas y otras observaciones, Lechner constató la inexistencia en la región de las características, costumbres, hábitos y valores en cuyo regazo cultural se construyó la democracia en Estados Unidos y, en cierta medida, en Europa Occidental, por lo que se planteó el problema de cómo, en ausencia de esas condiciones, la democracia podría enraizarse entre nosotros. Pero la conclusión más importante que retiró de su análisis fue que, si bien la incertidumbre era inherente al régimen democrático, la tarea decisiva de éste era encontrar una respuesta a la necesidad de certidumbre experimentada por los miembros de la sociedad. En ausencia de un trasfondo histórico-cultural para ello, nuestro autor propuso entonces un cambio en la forma de hacer política que, como Pizzorno, definió en los términos de una «política identificante». Esto equivalía a demandarle a la «política democrática» las tareas culturales que la historia no había realizado en la región.

El análisis de Lechner se resintió sin embargo por desplazarse dentro de los parámetros conceptuales del enfoque de las transiciones. Como éste, hizo de la incertidumbre una suerte de principio psicológico-filosófico para el análisis de la democracia. Muestra de ello es que presentó: «Los procesos de transición (como) un caso límite; por lo mismo, iluminan con nitidez el lugar central de la incertidumbre» (1989: 50). Frente a tal incertidumbre, abandonando el cauteloso análisis que realizara años atrás sobre la crisis teórica del pensamiento latinoamericano (1981), Lechner reconocía ahora que «No disponemos ni de una memoria historia o un proyecto de futuro, ni de un paradigma teórico o algún modelo práctico. El aire de disolución actualiza el origen de la sociedad moderna» (1989: 46). Experimentando esa situación

como un naufragio, señala entonces que «Nos encontramos en un nuevo umbral de la secularización con el consiguiente desamparo. Todo cae bajo sospecha: ¿quién es el otro y quién es uno mismo? No sólo el futuro siempre imprevisible, incluso la realidad existente deviene inasible. Perdidas las garantías, disuelto todo lo establecido, todo parece posible. Con la pregunta por “lo posible” nos instalamos en la incertidumbre» (1989: 47).

Como la absolutización de la incertidumbre, su conversión en un principio psicológico-filosófico para el análisis de la democracia y la conexas creencia en la disolución de todos los referentes que las ciencias sociales aportaban al estudio de las transiciones han sido abordadas en los capítulos anteriores, no insistiremos ahora en ellos. Lo que singulariza, en este sentido, la postura de Lechner es su exacerbada visión de la incertidumbre, la que lo conduce a identificar la suerte de la democracia en la región con su eventual capacidad para responder a la necesidad de certidumbre.

En efecto, según su apreciación «El desgarramiento de la sociedad saca a luz la cara oculta de la política: el miedo al desarraigo social, la ansiedad de pertenencia colectiva, la angustia por trascender la inmediatez de la vida singular. La democracia no puede desoír esos clamores so pena de ser arrasados por ellos. O bien asume los miedos y deseos o bien sucumbe a la “lógica de la guerra”» (1989: 50). Refiriéndose a la incertidumbre, agrega: «Ella provoca el miedo a cambios y conflictos y, por ende, a la democracia misma, fomentando al mismo tiempo una fe ciega en cualquier promesa de unidad y armonía por ilusoria que sea. No basta entonces exorcizar la incertidumbre, proclamándola una virtud democrática. La demanda de incertidumbre existe y la pregunta es quién se apropia de ella» (1989: 50). La exasperación de la incertidumbre, en fin, lleva a Lechner a explicar con ella el autoritarismo: «¿Qué es el autoritarismo sino un intento por restaurar una certidumbre y, en concreto, de restablecer un sentimiento de comunidad en un mundo de disgregación insoportable?» Pero también, luego de registrar la tensión entre la incertidumbre que instala la democracia y la necesidad de hacerse cargo de las demandas de certidumbre, a preguntarse: «¿No radica en esta tensión nuestras dificultades en institucionalizar la democracia?» (1989: 48).

A través de una aparente inversión simétrica de la incertidumbre, Lechner convierte a la búsqueda de certidumbre en el problema central de la democracia, internándose así en una explicación psicologista tanto de ella como de su par antagónico –el autoritarismo–. No se trata por cierto de negar el papel que cumple la incertidumbre, o la necesidad de aplacarla, en la explicación de los procesos políticos o en la suerte eventual de la democracia. Lo que sorprende más bien es su desvinculación del conjunto de crisis –del Estado, la industrialización, la sociedad, etcétera– que asolaban la región en los ochenta.

Al abstraerlas de éstas, que no son su simple correlato sino sus factores configurativos, Lechner emplea la incertidumbre o la búsqueda de certidumbre en una clave interpretativa y explicativa que le permite explorar en los parecidos y diferencias genéricas entre los procesos histórico-culturales europeos y los de la región por la vía de su emparentamiento en el origen de la sociedad moderna. Como vimos anteriormente, «el aire de disolución» que, según él, atravesaba la región «actualiza el origen de la sociedad moderna».

Si bien Lechner se revela más diestro que sus pares en el escrutinio de las diferencias de los procesos culturales de secularización, individuación y racionalización en Europa Occidental y América Latina, comparte con ellos una visión de los mismos que los sustrae de las formas que adoptaban la evolución del Estado, el capitalismo, las relaciones del Estado y la sociedad, etcétera sin los cuales, al menos según nuestra opinión, no pueden ser entendidos. La búsqueda de certidumbre se transforma entonces en una clave autosuficiente para comparar esos procesos culturales allá y acá.

No es extraño, por tanto, que Lechner haga suya la afirmación de Lefort según la cual «...la democracia se instituye y se mantiene en la disolución de los referentes de certidumbre. Ella inaugura una indeterminación última en cuanto al fundamento del Poder, de la Ley y del Saber, y en cuanto al fundamento de la relación del uno con el otro en todos los registros de la vida social» (1989: 47). A partir de ello, Lechner coincide con Przeworski en la idea de que la transición democrática no puede fundarse en un pacto sustantivo sobre determinados objetivos sino solamente en un pacto institucional acerca de los procedimientos. Señala a continuación que tampoco los procedimientos formales dan una seguridad absoluta dado que «El relativismo de los valores también relativiza las reglas del juego. No hay procedimientos “verdaderos” u “objetivos”; son acuerdos contractuales que establecen un derecho, pero no un deber; no ofrecen garantías en el sentido de una obligación ética. El contrato queda inmerso en el mundo del poder y del miedo» (1989: 49). Más aún, nuestro autor llega a afirmar la neutralidad valorativa de los procedimientos democráticos (1989: 49). Hasta aquí Lechner.

El razonamiento de Lechner –tal como el de Claude Lefort–, al absolutizar la incertidumbre, parece olvidar que la modernidad, como posteriormente la democracia, no instauran el reino de la incertidumbre entre los seres humanos sino que lo que hacen es establecer una nueva estructura de relaciones entre incertidumbres y certidumbres con respecto al orden tradicional. Si bien, en este sentido, la voluntad popular –como principio constitutivo del nuevo orden– disuelve las antiguas certidumbres, no deja por ello, una vez aceptada, de constituirse en una nueva fuente de certidumbres para los actores

democráticos y los electores. Precisamente por ello, la ruptura de ese principio se convierte en fuente de incertidumbres, por cierto, una vez que fue legitimado y se constituyó en la base del orden político.

Por otro lado, Lechner como Lefort, olvidan igualmente que, al menos en Europa Occidental y antes de instaurarse la democracia con base en el sufragio universal efectivo, la constitución de los Estados como monopolizadores de la violencia legítima, comenzó a proporcionar seguridades relativas al mantenimiento del principio de la vida y la preservación de la paz entre los miembros de las sociedades que representaban. La instauración de Estados liberales de derecho y luego de los Estados democráticos de derecho proporcionó igualmente relativas, pero reales, seguridades jurídicas a los ciudadanos. Finalmente, los Estados de bienestar aportaron en Europa Occidental y los Estados Unidos –instalada ya la democracia– básicas seguridades económicas y sociales a sus sociedades. El recuerdo de estos hechos no cuestiona por cierto la incertidumbre de los actores del juego democrático con respecto a los resultados de la acción política en el corto plazo, pero demuestra que ella se instala e interactúa con ciertas certidumbres o seguridades que hacen posible soportarla.

En tercer lugar, y tal como hemos intentado demostrar en el capítulo anterior, ciertos «objetivos sustantivos» como la superación progresiva de la pobreza, la mejora constante de las condiciones económicas y sociales de vida, la expansión de oportunidades, la integración nacional ciudadana de las sociedades, etcétera, precedieron y acompañaron el surgimiento y desarrollo de los regímenes democrático-representativos en Europa Occidental y los EE.UU. Como se observa, una progresiva relativización de las inseguridades, como la evolutiva generación de expectativas relativamente consistentes acerca de los montos y ámbitos de incertidumbre y certidumbre, constituyeron condiciones antecedentes al establecimiento de pactos sobre reglas y procedimientos.

El reconocimiento de esa situación por los actores del régimen y su atribución al papel que en ella jugaron los Estados y el desarrollo capitalista, no sólo impuso un límite al debate sustantivo sobre la transformación o no del Estado y el capitalismo, sino que estableció una línea de base o una frontera a los debates y conflictos entre los actores democráticos, concentrando su atención en la configuración y desarrollo de las reglas e instituciones del régimen. Como hemos recordado, la transición del régimen representativo liberal al régimen democrático-representativo en esos países, salvo casos excepcionales y conocidos, fue facilitada por una larga experiencia de relaciones entre los actores políticos y por un acuerdo implícito entre ellos respecto al principio de «no transgresión» de las reglas y lógicas básicas del

Estado nacional y el capitalismo. Porque ello fue así, los pactos relativos a las reglas e instituciones demoliberales no se realizaron en condiciones dramáticas o traumáticas.

En cuarto lugar, por las razones expuestas ya por Castoriadis (1995), las reglas e instituciones democráticas no son, al menos en la experiencia histórica europeo-occidental y norteamericana, valorativamente neutrales. Que como valores relacionales no se correspondan uno-a-uno con los objetivos valorativos de los actores tomados por separado, en modo alguno significa que sean neutrales. Precisamente porque no lo son es que los actores y/o los ciudadanos las aceptan y hacen de ellas la base consensual o compartida para el logro de sus propios y diferentes objetivos de valor. Como la permanencia de esas reglas, procedimientos e instituciones se asoció con el logro –allá– de derechos y continuas mejoras en las condiciones de vida, la valoración de éstos se extendió o reforzó la valoración de aquellos.

Finalmente Przworski, como vimos, concluyó relativizando el monto de las incertidumbres y afirmando que las instituciones del régimen democrático –allá– definen los límites, si no de las ganancias, al menos de las pérdidas que pueden sufrir los actores que participan en él, introduciendo así una nueva fuente de certidumbres al juego democrático, que debe agregarse a las seguridades públicas, jurídicas y económico-sociales antes citadas. Más aún, las instituciones del régimen, conjuntamente con esas seguridades, definen, si se sigue a Przworski, los modos aceptados de resolver las incertidumbres.

Si alguna conclusión puede retirarse de lo señalado es la confirmación de que la democracia –al menos allá– regula la acción de las incertidumbres sobre la base de las certidumbres que ofrece. Si ello no fuera así, por otro lado, sería virtualmente imposible entender el largo período de permanencia y consolidación del régimen democrático, insistimos...allá.

Ahora bien, no tiene mucho sentido continuar insistiendo en cómo el descarte de un enfoque histórico-comparativo facilitó las confusiones teóricas ya señaladas. Tampoco parece útil insistir en la manera cómo se devaluó el impacto de las crisis de los ochenta en el análisis de las incertidumbres. Menos aún recordar el tributarismo de ese debate respecto al enfoque de las transiciones. En el caso particular de Lechner parece obvio que de haber ponderado con mayor realismo la naturaleza de la crisis que fragmentaba las sociedades habría advertido los obstáculos que se interponían en la región a la viabilidad de su propuesta de un cambio en el modo de hacer política y/o a su opción por una «política identificante». Bajo esas condiciones su reclamo, cuya finalidad sin embargo compartimos, no dispuso de las condiciones necesarias para su realización.

DEL CARÁCTER «UNIVERSAL» O «NACIONAL» DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA

Otra de las cuestiones planteadas con igual desapego a la evidencia histórica, fue la relativa al carácter «nacional» o «universal» de la democracia. Su resolución dependía y depende ciertamente del nivel o plano que se escoja para encararla. Mas si se elige para ello la experiencia histórica, no hay duda alguna de que su realidad ha sido y sigue siendo nacional. No sólo porque fue en el marco de los Estados nacionales que emergió y se desarrolló o porque la latitud empírica o aplicativa de sus valores no tendió a traspasar las fronteras de las culturas nacionales o nacional-ciudadanas que los acunaron.

En realidad, es la estructura de las relaciones internacionales –que es la base más directa para impugnar la alternativa de su universalidad–, la que confirma el carácter nacional del orden demoliberal. El antiguo patrón antidemocrático de dicha estructura –no sólo en lo que hace a los intercambios económicos o culturales sino a la organización misma de sus instituciones políticas reguladoras– es suficientemente conocido como para insistir ahora en ello. Y si bien las relaciones internacionales no tienen hoy la misma configuración política que paradójicamente se constituyó en una de las condiciones que facilitaron el surgimiento de ese régimen en los países que la controlaban, resulta evidente que la propuesta wilsoniana de extender el principio de un ciudadano-un voto, operando en cada Estado demoliberal, a la esfera internacional por la vía de un Estado-un voto en la sociedad de las Naciones o Naciones Unidas, no ha democratizado las relaciones políticas interestatales.

Probablemente ha sido Held (1992) el que de modo más directo ha definido la factura nacional de la democracia, no sólo por su evaluación del carácter de las relaciones internacionales sino también por su registro de las premisas de la teoría democrática en su versión «liberal radical». En resumen, esas premisas son las siguientes: «...que las democracias pueden ser tratadas como unidades esencialmente autosuficientes; que las democracias están claramente separadas unas de otras; que el cambio dentro de las democracias puede ser entendido en gran parte haciendo referencia a las estructuras y dinámicas internas de la política democrática nacional; y que la política democrática es, en sí misma y en último término, una expresión de la interacción entre fuerzas que operan dentro de la nación-Estado» (Held, 1992: 362-363).

Por otra parte, la supuesta tendencia ya no universal sino universalizante de esa forma política, se ve confrontada por la realidad de las cifras mostradas anteriormente, como por el carácter «mutante» –en todos los sentidos del término– que ella adopta cuando «se extiende». En todo caso, el debate internacional suscitado por Guehno (1995) –con independencia del juicio

que nos merezca su obra—, al vincular lo que llama «el fin de la democracia» con el «fin del Estado nacional», revela la conexión interna a la que hemos hecho referencia. Pero tanto o más importante que esa conexión, es el creciente reconocimiento de que son las estructuras internacionales correspondientes al desarrollo mundial del capitalismo uno de los más poderosos obstáculos al desarrollo de esa forma política.

Turner y Carballo (1993) han sostenido a este respecto —aunque en el marco de un enfoque diferente al nuestro— que la desigualdad de las naciones, definida por las posiciones que ocupan en la distribución mundial de la riqueza y/o por los niveles de vida, conspiró en el siglo XIX contra la difusión de los regímenes democráticos y que, aún en los años noventa del presente siglo, definen la tendencia por la cual «el grupo más rico de naciones es el más consistentemente democrático» (1993: 320).

En relación a ello, conviene recordar los hallazgos, entre otros, de Kauffman, Chernetsky y Geller (1975), Higgot (1983) y Bollen (1983) que sugieren que la dependencia económica tiene un efecto negativo en las posibilidades de democratización política de los países menos desarrollados, entre otros factores, por el aumento que producen de la desigualdad social.

Resulta curiosa, en este sentido, la actitud de Lipset que postuló tempranamente y sobre la base de múltiples evidencias, el decisivo papel que jugaba el desarrollo capitalista en los procesos de democratización. Esta hipótesis fue reforzada por los estudios de Bollen y Jackman (1985) que presentaron dicho desarrollo como el factor más importante que predice la democracia liberal en el mundo.

Calificamos como curiosa la actitud de Lipset (Lipset, Seong y Torres 1993), porque en el mismo artículo en el que incorpora en favor de su tesis tanto las investigaciones de Bollen y Jackman como decenas de otros estudios, no hace lo propio con los hallazgos antes citados, a pesar que éstos no necesariamente colisionan con ella. Sin embargo, en el cuadro que presenta en dicho artículo (1993: 179) para probar la conexión entre tipo de régimen político, PNB por habitante y sus tasas anuales en ciento veintitrés países para el período 1962-1982, se advierte claramente que los países gobernados por regímenes autoritarios y «semidemocráticos» no sólo son tendencialmente los que menor crecimiento del producto y del producto *per cápita* presentan, sino que se corresponden con los que la literatura internacional clasifica como periféricos y/o dependientes. Por cierto, la columna de los países capitalistas avanzados en ese mismo cuadro muestra que todos ellos se regulan por ordenamientos demoliberales.

No hubiera sido necesario, sin duda, recordar estas triviales evidencias, si no obligaran a ello un cierto tipo de análisis en la región que, guiados por la

consulta de sus autores con sus propias creencias y valores, realizó una celebración anticipada del proceso de universalización del régimen demoliberal, o de la universalidad de sus valores, precediendo así el conocido discurso que Fukuyama le infligiera a la historia declarando su fin y anunciando al mundo el nuevo tiempo de la democracia liberal.

Como se habrá apreciado, envueltos en la idea de la universalidad de la democracia liberal subyacen los supuestos de la antigua teoría de la modernización.

Si bien ésta ha sufrido ahora una modificación –dado que en su versión original ella pregonaba la industrialización y los cambios socioculturales asociados como condición de la democracia política en otras latitudes históricas y hoy, bajo su cobertura neoliberal, presenta la desindustrialización y su reemplazo por un mercado libre históricamente inexistente como su secuencia antecedente–, resulta innegable que es ella la que reaparece amparando la idea que objetamos.

Que esa teoría, bajo su nueva forma de expresión, concluya siendo el supuesto de buena parte de los análisis de la democracia y/o de la ideología democrática «promedio» en la región, no hace otra cosa que demostrar los cambios producidos en el posicionamiento teórico de sus analistas. Acaso por ello convenga diferenciar nuestro enfoque de la teoría modernizadora en cualquiera de sus versiones.

En primer lugar, contrariamente al interés de dicha teoría en la conexión entre modernización económica y social y la democratización política en regiones y países «atrasados», dependientes o periféricos, el nuestro ha intentado comunicar el patrón histórico antes referido –uno de cuyos procesos componentes es el desarrollo capitalista– con el surgimiento y consolidación del régimen democrático en Europa Occidental.

Como es obvio, sin embargo, las diferencias en este plano con las teorías de la modernización no radican solamente en la distinta composición del patrón histórico europeo-occidental que ellas asocian con la democratización del régimen político, o en los distintos espacios histórico-geográficos o histórico-sociales en que esas asociaciones tratan de ser discernidas. Radican igualmente en la definición del carácter mismo de esas vinculaciones, dado que lo que entendemos como patrón histórico no es sólo una «condición necesaria» para la formación y consolidación del régimen demoliberal sino un movimiento constitutivo y configurador de éste.

En segundo lugar, aunque implicado en lo anterior, nuestro punto de vista no abstrae, como lo hace la teoría modernizadora, la evolución capitalista y sus consecuencias económico-sociales –en cualquiera de las latitudes histórico-geográficas en que se la observe–, de los otros tres procesos a los cuales se

encuentra imbricada. Fraseado de otro modo, el desarrollo capitalista no aparece en nuestra apreciación como un proceso histórico independizable de la formación, desarrollo, características y posición de los Estados nacionales en la estructura de las relaciones internacionales, de los tipos de articulación que éstos establecen con sus sociedades, como de los formatos político-culturales de los países en que se presenta. Por esa razón, nuestro punto de vista no considera posible aislar sus efectos sobre la democratización política de aquellos más directamente vinculados con los otros procesos históricos aquí señalados.

Pero en tercer lugar, y en un sentido decisivo, nuestro enfoque se distingue de la teoría modernizadora porque mientras, por un lado, considera que el patrón que refiere es característico de un itinerario histórico peculiar –distinto por tanto al de otras sedes histórico-culturales– sostiene, por otro, que la democracia liberal, siendo el orden político característico de ese patrón, no encuentra en otras latitudes históricas las condiciones para su producción y reproducción tal como él se forjó y consolidó originariamente.

Lo que venimos de señalar no cuestiona, por cierto, los objetivos procesos de irradiación o difusión, en otros espacios o tiempos históricos, tanto de los componentes articulados por ese patrón, como de su forma política correspondiente. Lo que recuerda, más bien, es que el precio pagado por esos procesos para su difusión es el de sus hibridaciones o mestizajes por la vía de caminos, actores y formas distintas a los originales. Ello, como veremos posteriormente, sólo permite comunicar «el original» y «la copia», o «el original» y su «extensión» por la abstracta y cuestionable vía de «los parecidos de familia».

Pero nuestro enfoque afirma igualmente que, bajo las condiciones de «evolución interferida» de los itinerarios de otros centros de iniciativa histórica, las relaciones establecidas entre sus propios patrones y el patrón europeo-occidental, como por los distintos tiempos históricos en que ellos se articulan, *ni el patrón europeo-occidental ni su forma político-institucional son universalizables*.

Nos encontramos aquí con la diferencia central entre nuestro enfoque y el de la teoría de la modernización. Ésta, al menos en su primera versión, ancló sus fundamentos tanto en la afirmación de la universalización del capitalismo industrial-occidental y de sus efectos democratizadores, como en la correspondiente forma evolutiva que esos procesos adquirirían en otras regiones del mundo. La experiencia histórica parece cuestionar los supuestos de esta teoría pues ni las formas asiáticas ni las latinoamericanas –para sólo referir dos modalidades distintivas del capitalismo industrial fuera de sus sedes originales–, parecen guardar una «afinidad electiva» con el formato político-institucional, orden que ella definiera como «norma universal».

No creo que sea necesario insistir en las diferencias entre lo general y lo particular para convencer al lector de que la formación de democracias políticas en países como Uruguay o Costa Rica –o en uno que otro país asiático– no cuestiona nuestro punto de vista.

CAPÍTULO VIII

DE LA ANALOGÍA HISTÓRICA Y LA CARACTERÍSTICA
«ANOMALÍA» DEL RÉGIMEN POLÍTICO

NUESTRA CRÍTICA AL USO de la analogía histórica no se ha limitado al emparejamiento que produjo de procesos históricos diferentes por la vía de asimilar sus formas externas o al empleo de sus «parecidos» para fundamentar las expectativas teóricas en el desarrollo «acá» de los procesos «allá» desarrollados. Tampoco ella se redujo a observar cómo por su intermedio se abstraigo ciertos procesos político-culturales o político-institucionales —que ayudan a comprender el surgimiento y consolidación de la democracia liberal en los países «avanzados»—, de su dinámico entramado con otros procesos de igual envergadura histórica, o el empleo de su supuesto «aire de familia» con aquellos que «podían» jugar igual papel en una región articulada en una matriz e itinerario histórico diferentes a los europeo-occidentales.

Si bien todo ello estaba implicado en nuestra crítica al recurso analógico, con ella deseábamos también llamar la atención a una forma de aproximarse a la experiencia histórica europeo-occidental que concentra su atención en los resultados que ella produjo en materia de régimen político —el formato demoliberal de reglas, instituciones y actores— y simultáneamente desconoce los reales procesos históricos que le dieron origen y continuidad relativa. Este curioso tipo de aproximación concluye convirtiendo dichos resultados —el formato demoliberal del régimen— en «modelo» o «norma referencial» para evaluar o calificar las específicas características que adopta el régimen político en la región. La consecuencia inevitable de ello, desde fines de los setenta en adelante, ha sido la elaboración de un enracimado patrón de calificativos acerca de los regímenes políticos latinoamericanos revelando, por cierto, su carácter «defectuoso» o su configuración como «regímenes anómalos». Esta extraña forma de razonamiento, como es fácil

imaginar, desorienta finalmente el proceso de elaboración de estrategias de construcción democrática.

En vista de que estas consecuencias fueron mostradas en un análisis anterior (Franco 1990) que guarda, según creemos, actualidad, permítasenos ahora emplearlo intensivamente en lo que sigue.

EL PATRÓN DE CALIFICATIVOS

La primera y más trivial de las constataciones en la lectura de la bibliografía de estos años es la aparentemente imperativa necesidad experimentada por los analistas de cernir, identificar o acotar las denominadas democracias representativas de la región con uno o varios calificativos. En efecto, en la casi totalidad de los textos revisados es posible registrar una ramificada gama de adjetivos acompañando el enunciado del régimen político. Parece obvio que esa propensión calificativa sólo puede explicarse por la común sensación de que la noción de democracia representativa, como definición sustantiva del régimen político y sea cual fuere el contenido con el cual se le significa, no permite dar cuenta de la forma específica en que se organiza y funciona en la región.

Esa primera constatación se vincula con una segunda, referida ahora a los contenidos de las calificaciones. En rigor, una suerte de cuasi unanimidad en los criterios evaluativos unifica a los analistas en la determinación de los adjetivos empleados. Más aún, es posible organizar éstos según se refieran al estado o situación del régimen político, la cobertura social de su sistema representativo o las orientaciones e intereses que lo gobiernan.

De este modo, la descripción de la situación del régimen «democrático-representativo» incluye recurrentemente calificativos tales como «frágil», «precario», «inestable», «débil», «bloqueado», «problemático», etcétera; cuando la referencia de los análisis se desplaza al sistema representativo y su cobertura sociopolítica, los analistas se sienten obligados al empleo de calificativos tales como «restringido», «excluyente», «elitista», «limitado», etcétera, lo que concluye comprometiéndolos en nuevas versiones de la antigua discusión acerca de su carácter «político» o «social», «formal» o «sustantivo»; finalmente, cuando el objeto de la atención analítica es la orientación política que ha adoptado el régimen representativo en los diferentes estadios de su evolución, el lector se encontrará entonces con calificaciones tales como «oligárquico», «populista», «nacional-populista», «neoliberal», «moderno», etcétera. Por ello, a lo largo de los ochenta, y probablemente no por azar, se acuñaron expresiones tales como «democracias autoritarias», «democracias tuteladas», «dictablandas», «democraduras», etcétera, para dar cuenta de las

formas específicas que adopta el funcionamiento del régimen en numerosos países de la región.

Lo que sorprende de esta propensión calificativa, más allá del extendido rango de los adjetivos y de la cuasi unanimidad de su sentido, es: 1) su empleo por analistas adscritos a diferentes orientaciones teórico-políticas; 2) su aplicación a la casi totalidad de los regímenes políticos de la región; 3) la concentración de los análisis en la determinación de las situaciones, estructuras o procesos que explican o justifican el recurso a dichos calificativos. Tal pareciera, en este último sentido que, en un número no desdeñable de casos, el interés reflexivo y la habilidad argumental se orienta preferentemente a mostrar la idoneidad de la calificación del régimen más que a fundamentar su naturaleza democrática. El contenido de esta observación, contra su apariencia, no es irónico sino, en sí mismo, expresivo. Y lo es porque, al menos para una interpretación tendenciosa como la mía, un número considerable de estos textos concluyen paradójicamente sustanciando el calificativo del régimen y banalizando su naturaleza.

Con ello pretendo decir que, al fundamentar los calificativos, muchos de los textos referidos generan una legítima duda sobre su relación con el objeto que califican. Sea porque el lector se oriente por los sentidos etimológico, normativo o clásico de la noción de democracia representativa, lo cierto es que termina constatando una suerte de significativa incongruencia entre los atributos, cualidades o características referidas por las calificaciones y la supuesta o real naturaleza de aquella. En otros términos, tal ocurre como si las calificaciones no se correspondieran con el objeto al cual se aplican o como si fueran, más bien, los atributos de otro tipo de régimen. Así, expresiones como «democracias excluyentes», «democracias restringidas» o «democracias autoritarias», para dar simplemente algunos ejemplos de los múltiples disponibles, no sólo parecen revelar una «contradicción en los términos» sino que evocan la existencia de un régimen híbrido o sincrético, difícilmente asimilable tanto al régimen democrático «clásico» como al régimen autoritario.

Por cierto, se puede justificar el uso de tales calificativos amparándose en la objetiva ambigüedad del proceso constitutivo o las características institucionales del régimen realmente existente. Pero es posible interpretarlos también como expresión de un malentendido o una ambigüedad conceptual presente en los analistas. Sea como fuere, la existencia del patrón calificativo parece dar cuenta de un extendido y profundo malestar intelectual y valorativo con respecto al régimen estudiado. Resulta expresiva, en este sentido, la desaparición del patrón calificadorio cuando los análisis se refieren a los regímenes democráticos europeos o norteamericano. En estos casos, los analistas no parecen experimentar necesidad alguna de calificarlos, acaso porque en esas sociedades «la

democracia representativa es la democracia representativa». Las razones de ello parecen suficientemente obvias como para examinarlas ahora.

EL PATRÓN DEL RÉGIMEN ANÓMALO

El malestar anteriormente advertido parece originarse en la «curiosa» circunstancia de que las reglas, las instituciones y los actores del régimen político en la región no se comportan ni producen los resultados esperados o prescritos por el modelo «clásico» o la teoría liberal que lo organiza o inspira en sus sedes históricas originales. Precisamente es esta constatación la que define el reiterado contenido crítico de los análisis.

En efecto, la vasta mayoría de estos presenta un catálogo crítico, extenso y compartido, a propósito de: 1) la no diferenciación o parcial diferenciación entre el régimen político y el Estado o la difícil disociación de los movimientos sociales, los actores partidarios y el Estado; 2) el problemático pasaje de un sistema de movilización participativa con referencia estatal a un sistema institucionalizado de representación política, o a las dificultades para diferenciar «régimen», «sociedad civil» y «Estado»; 3) los complejos obstáculos que resisten la regla de la división y autonomía de los poderes y la relativa inexistencia de un balance concordado en el uso de sus respectivas competencias; 4) el inadecuado cumplimiento de las funciones procesadoras, legislativas y fiscalizadoras del parlamento, el carácter políticamente invasor del presidencialismo y la dependencia, la ineficiencia o corrupción del poder judicial; 5) el carácter parcial del pluralismo y su carácter centrífugo más que vinculante; 6) la orientación particularista de los actores partidarios, contraparte del corporativismo de los actores sociales «modernos» (lo que inviabiliza la constitución de una comunidad política de referencias compartidas), o su reiterada incapacidad para cumplir su función representativa de la diversidad de intereses sociales; 7) los límites que encuentra el desarrollo de prácticas consensuales o concertadoras o los bloqueos que interfieren en la constitución de un universo simbólico definido por normas y valores democráticos comunes; 8) la inexistencia de una cultura basada en el reconocimiento del otro y de la legitimidad del interés ajeno, de la transacción como método para la resolución de conflictos o las dificultades para aceptar la incertidumbre como norma de las expectativas frente al resultado de las interacciones; 9) las resistencias opuestas a la extensión de la ciudadanía política más allá de la opción del voto; 10) el carácter trunco de la constitución de la esfera de «lo público», etcétera. El registro de las observaciones críticas, en fin, puede continuar casi indefinidamente.

DE LAS ESTRATEGIAS DE «DESARROLLO DEMOCRÁTICO» EN LA REGIÓN

La continua crítica a los procesos y regímenes políticos de la región ha conducido a sus autores a concentrar su atención en la elaboración o postulación de estrategias orientadas al «desarrollo democrático». Nos referimos tanto a las estrategias institucionalistas y culturalistas como a las centradas en «la responsabilidad de los actores» y en «la eficiencia de las políticas públicas». Cada una de éstas presentan un característico conjunto de orientaciones para la acción cuyo conocimiento público hace inútil su mención aquí. A pesar de sus diferencias, sin embargo, lo que las unifica son sus propósitos.

En efecto, con independencia de los planos del proceso y las instituciones en que concentran su atención, dichas estrategias se orientan por el afán de acercar la realidad del régimen a las prescripciones del «modelo clásico» y su teoría normativa. En otros términos, se proponen lograr que las reglas y las instituciones produzcan resultados que aseguren la permanencia, ampliación y consolidación del régimen y la gobernabilidad de las sociedades latinoamericanas. Pero las unifica, también, el propósito de resguardar y dinamizar el sistema de representación político-partidario, postulando la apertura de canales que lo vinculen con el resto de organizaciones de la sociedad, la modificación de los intercambios de los actores o la producción por éstos de nuevas formas de acceso y procesamiento de demandas.

Por la compartida aceptación del oligopólico titularato de la representación por los actores partidarios y la implícita creencia de que éstos actúan, o «deben actuar», guiados por el interés general, como por la aparente neutralidad política atribuida a las instituciones del régimen y sus reglas, los promotores de las citadas estrategias concluyen generando admoniciones, sugerencias, consejos o recomendaciones a los actores y las instituciones del régimen para que se comporten del «modo adecuado». De esta manera, el lector concluye, sorprendido, la lectura de las propuestas planteadas percibiendo que a los gobiernos se les reclama actuar con equidad, a los actores que representen, al parlamento que fiscalice, a los poderes públicos que guarden el balance necesario, etcétera.

Lo que queremos decir es que muchos de los promotores de tales estrategias parecen actuar sobre el supuesto de que el régimen político es un sistema racional o lógico y no un sistema de intereses y valores, supuesto que otorga a la deliberación, la persuasión y la argumentación racional un poder mayor que el que la realidad les reconoce. Cuando, en cambio, se define el régimen político como un sistema de intereses y valores, los promotores de dichas estrategias parecen confiar en que la «objetiva» naturaleza de los intereses portados por los actores partidarios o la «interpretación» que éstos hacen de

aquellos (que, no lo olvidemos, se comunican a las instituciones y reglas) harán posible, o pueden permitir, la democratización sustantiva del régimen. Que esa confianza sea o no consistente depende, por cierto, del conocimiento preciso de cada escenario nacional, sus actores, situaciones, etcétera. Lo que en todo caso parece contradictoria es la asociación de dicha confianza con la continua percepción del régimen como el escenario de una escondida o abierta negociación entre las clases medias y altas («urbanas y modernas») de cada país. Decimos «contradictorio» porque son precisamente estas «clases» las que proveen los actores partidarios y los grupos tecno-burocráticos del Estado que controlan el funcionamiento y los resultados del régimen y que son, precisamente, los objetos principales de la crítica de los analistas.

Según creemos, lo señalado hasta aquí da cuenta precisa de los negativos impactos que en el modo de pensar la democracia y su proceso de construcción en la región derivaron del empleo del recurso analógico o del olvido de un enfoque histórico estructural y su correspondiente metodología comparativa. Por su intermedio, el régimen político latinoamericano concluyó siendo evaluado por lo que no fue o no era, por «lo que debía ser» o «era necesario que fuera»; por «aquello de lo cual carece o por lo que le falta»; pero no por lo que era y es, pues, para ello, se precisaba internar su explicación en el específico patrón histórico en que se configura. Su «perversión», por tanto, era la consecuencia más directa, en el plano intelectual, de la aplicación de una norma externa para entenderlo.

CAPÍTULO IX

DE LA CRISIS DE GOVERNABILIDAD,
LA IMPORTANCIA DE «LA EFICACIA» Y
LA REINTRODUCCIÓN DEL TEMA DE LAS
«CONDICIONES» DEL RÉGIMEN

LA APROXIMACIÓN AL RÉGIMEN POLÍTICO, como se habrá observado, oscilaba de modo ambivalente en un movimiento que simultáneamente presuponía y afirmaba su carácter democrático-representativo, y lo criticaba o lo negaba por no realizarse como tal. Se amparaba, para afirmarlo, en el supuesto o parcial parecido de sus actores, reglas e instituciones con aquellas que lo componen y se articulan en su «norma referencial». O se abrigaba, para negarlo, en la distancia que separan sus comportamientos y resultados de los que se observan o se consideran inherentes a la realización plena de esa norma en otros escenarios históricos.

La denominada «crisis de gobernabilidad» –tematizada con la tardanza acostumbrada pues, en rigor, ésta se había iniciado a fines de los setenta y no al promediar los ochenta que es cuando comienza a cubrir la agenda de la investigación en las ciencias políticas–, definió nuevas condiciones para el desarrollo del modo predominante de pensar la democracia en la región. Los dramáticos resultados producidos por la década que se perdía –sean cuales fueren los planos de las sociedades y agencias sociales y políticas afectados por ella o los indicadores empleados en su verificación– obligaba a los analistas políticos a explorar en sus causas y efectos en relación al régimen político.

El patrón reconocible que marcó esas exploraciones combinó: a) un intenso debate en que se medían las diferentes causas atribuidas a la crisis a partir de orientaciones normativas, culturalistas, institucionalistas o las centradas en «la responsabilidad de los actores» y/o «la eficacia de las políticas públicas»; b) el desarrollo de una crítica cada vez más dura hacia las prevalentes relaciones Estado-sociedad y el comportamiento de los partidos políticos y las instituciones públicas; c) la conciencia, cada vez mayor, de los

perversos efectos que sobre el Estado y el régimen producían el descenso vertiginoso de las condiciones de vida, la fragmentación social y la reversión de las orientaciones culturales conexas a las políticas de ajuste; d) la genérica sensación de la necesidad de «ciertas condiciones económico-sociales» para el soporte de «la democracia»; e) la conveniencia de orientar la atención hacia la eficacia de las políticas públicas, como a sus impactos en la población, pues de ello dependía el manejo de la crisis en curso, la representatividad de los actores y la legitimidad del régimen; y, f) el relanzamiento, en vista de la profundización de la crisis, del tema de las condiciones necesarias para asegurar el desarrollo del régimen democrático.

Si bien los contenidos de dicho patrón delataban la profundización de las ambivalencias de los analistas respecto al régimen político realmente existente, no parecieron poner en crisis su modo habitual de pensar la democracia, ni los supuestos en que se basaba, que no eran otros, por otra parte, que los que organizaron los estudios sobre la transición. En efecto, la «crisis de gobernabilidad» no afectó la idea que había identificado la democracia con la instauración de gobiernos representativos y sus mecánicas o procedimientos asociados. Tampoco dicha crisis condujo a poner en cuestión las teorías liberales, pluralistas o contractualistas, en que se abrigaba tal identificación. Menos aún condujo a buscar relaciones estructurales entre la crisis de «la democracia latinoamericana» con las mudanzas operadas en la posición y funciones del Estado, su nueva modalidad de dependencia, la reversión de los procesos de industrialización, las resistencias a enraizar una esfera de intercambios públicos entre Estados en crisis y sociedades en rápida fragmentación, o con la erosión de los procesos de gestación de culturas nacional-ciudadanas.

Afiliados a una visión evolutiva y progresiva del desarrollo de «la democracia» –formulada como supuesto teórico del análisis de las transiciones–, la detección de la ineficiencia de las políticas públicas y sus negativos impactos para el régimen no la puso en cuestión. En este sentido, Hunneus (1990), por ejemplo, expresaba un punto de vista que, no por azar, se generalizó rápidamente. Según él, la ineficiencia de dichas políticas y el deterioro de las condiciones «materiales» de vida de la población, lo que en realidad afectaban era el pasaje previsto de la instalación a la consolidación democrática. Más directamente expresado, era esta última etapa la que resultaba amenazada por aquellos «factores».

Envuelta por cierto en todo ello se encontraba (Franco 1993 c) otra curiosa forma de entender la democracia –que no era precisamente la de Hunneus–, pues, pensada como un formato de reglas, instituciones y actores, se la desvinculaba frecuentemente de su integración en un sistema político que tiene al Estado y la institucionalidad pública como componentes decisivos, y cuya misión central es regular políticamente la evolución y los intercambios

de la sociedad como sus relaciones con el sistema económico y político internacional. Como es fácil entender, sólo la disociación entre «el formato de reglas» y el «sistema productor de políticas» —que son dos de las dimensiones que configuran a la democracia como un sistema político productor de reglas y decisiones— pudo explicar la tardanza con que el tema de la eficiencia gubernamental se incorporó a la discusión sobre la democracia.

De ello, sin embargo, no se dedujo la responsabilidad de la democracia con respecto a las consecuencias sociales y económicas, políticas y culturales emergentes de su práctica. Lo «normal», más bien, fue continuar definiéndola como formato general de reglas, pasible por tanto de admitir, por su intermedio, la producción de cualquier tipo de políticas y decisiones, siempre y cuando no afectaran sus procedimientos. Esa defensa del carácter inimputable de «la democracia» como régimen político y, en esa medida, de su fundamental naturaleza «procedimental», perdió de vista que incluso la reproducción misma de su «procedimentalismo» dependía de su legitimidad; que ésta, a su vez, dependía del reconocimiento o consentimiento público de aquello que emerge de su práctica; y que todo ello era particularmente relevante en los casos de regímenes que, como la mayoría de los latinoamericanos, no fueron precedidos ni producen por sí mismos «desigualdades socialmente aceptadas» o tradiciones y costumbres histórico-culturales que le brinden soporte. No fue extraño, por tanto, que el Estado, los partidos, el populismo, la «industrialización sustitutiva», etcétera, además de su propia contribución a la crisis de las sociedades, fueron empleados en estos años para resguardar los méritos «intrínsecos» o «naturales» de «la democracia» en la región.

Cuando la crisis cobró tales dimensiones que condujo a pensar que la nueva forma adoptada por las relaciones sociales corría el riesgo de impedir su representación política, fue inevitable retornar al viejo tema de las condiciones sociales o económicas de la democracia.

DE LOS «REQUISITOS» DE LA DEMOCRACIA Y LA DEFINICIÓN «INTERMEDIA» DEL RÉGIMEN

Para ilustrar la forma en que estos asuntos fueron tratados, conviene detenerse en la contribución de Terry Lynn Karl (1990), tanto porque sus argumentos fueron usados en forma intensa en el debate del último lustro de los ochenta, como por la transparente forma en que revela el modo hegemónico de pensar la democracia en la región³³.

33 Las observaciones que siguen fueron expuestas en Franco 1990 a.

En dicho texto, abrigándose tanto en los enfoques de la transición como en ideas expresadas por Hirschman en el artículo antes referido (1986), empleó la existencia de regímenes calificados por ella como democráticos (por vía de una definición «intermedia» que veremos más adelante) para cuestionar la teoría modernizadora de los «requisitos» formulada en los sesenta. Esta teoría afirmaba que la modernización económica, la urbanización, el incremento del nivel educativo, la cultura cívica, etcétera, están asociados o predicen la constitución de regímenes democráticos.

El análisis de Karl se organizó sobre argumentos contenciosos. En primer lugar, se basó en la existencia de un reducido número de regímenes de discutible naturaleza democrática, mientras que los estudios que sirvieron para la postulación de los «requisitos» señalados cubrieron una extensa muestra de países en el mundo. En segundo lugar, porque pasó por alto que las más refinadas versiones del enfoque que cuestionaba adoptaron la forma de enunciados de tendencias o probabilidades a ser verificadas en plazos más o menos dilatados. En tercer lugar, si bien la autora tenía razón cuando afirmaba que ningún «requisito» —por separado o independientemente— predice la constitución del régimen, debió reparar, por un lado, que no fue ese el punto de vista de los autores del enfoque cuestionado y, por otro, que el argumento fuerte contra éste debía basarse en el descarte del conjunto o la mayoría de «requisitos» a los que se imputaban «influencia» en la generación del régimen. En cuarto lugar, que su insinuación relativa a que el funcionamiento de la democracia representativa en la región probablemente conduciría al desarrollo económico, la equitativa distribución de los ingresos, etcétera, resultaba, por decir lo menos, discutible.

Las observaciones anteriores no pretenden, por cierto, defender el enfoque que Karl critica sino, más bien, llamar la atención sobre una forma de analizarlo, que aplacaba la ambivalencia que suscitaba el régimen político por la vía de la afirmación, como veremos luego, de su carácter democrático. Lo curioso de su raciocinio es que conducía a reclamar la necesidad del desarrollo económico, la equidad distributiva y la cultura cívica como condiciones sin las cuales no era posible garantizar ni la existencia ni el desarrollo mismo del régimen democrático. En otros términos, su argumentación concluía reintroduciendo, cuando de la supervivencia del régimen se trata, los contenidos de los «requisitos» descartados previamente para afirmar su existencia.

Conviene recordar que esta manera de abordar el asunto se reiteraba en los enfoques institucionalistas que se abrían paso en la región, pues éstos concluían también afirmando que si la institucionalidad democrática no presentaba o no se asociaba con políticas eficientes o resultados económico-sociales que dieran satisfacción a las necesidades básicas de la población, no sería entonces posible asegurar su reproducción.

Antes de continuar con los puntos de vista de Karl, no es irrelevante sugerir que ellos, y los de los institucionalistas, amenazaban con llevarlos a reconocer que el régimen en la región podía no ser democrático, pues la dirección –pero sobre todo el sentido– de los cambios que demandaban, generaba una duda razonable respecto a si ellos serían alcanzables dentro del concreto formato –no del ideal– del régimen realmente existente.

La contradictoria experiencia de percibir la existencia de actores, reglas e instituciones que guardaban parcial similitud con la forma demoliberal adoptada como «norma», y de comprobar que su funcionamiento real se alejaba de aquella, produjo, como es obvio, una intensa disonancia perceptiva, cognoscitiva y valorativa entre los analistas, que fue «resuelta» por la ansiosa elaboración de una definición «intermedia» del régimen. Para entender la forma que adoptó esa «resolución», regresaremos a Karl.

En ese mismo artículo (1990), ella reconoce la complejidad del problema de definir el régimen democrático y califica de «estrecha» la noción schumpeteriana que lo reduce a un régimen caracterizado por elecciones libres, competitivas y periódicas que permiten a los ciudadanos elegir entre diversas élites. Pero casi de inmediato repara en que, si se introduce una gama más amplia de indicadores políticos o características sustanciales –incorporación creciente de sectores sociales al proceso de toma de decisiones, incremento de la justicia social, etcétera–, los que así procedieran se encontrarían entonces en aprietos para «encontrar regímenes democráticos reales» o para «investigar la relación entre las formas específicas de competencia política y los diferentes resultados económicos, puesto que esta importante cuestión habría resultado subsumida en la definición misma del tipo de régimen» (1990: 213).

Más adelante, nuestra autora sostiene que «aunque *estas características fundamentales pueden ser éticamente deseables* para la mayoría de los demócratas, *una amplitud conceptual de tal magnitud hace que la definición de democracia, para efectos prácticos, se convierta en algo virtualmente sin sentido*» (1990: 213-214, subrayado nuestro). Enfrentada a este «dilema» –que, según nuestra opinión, opone su idea «ética» de la democracia con su interés como investigadora–, Karl opta por una «noción *intermedia* de la democracia» (subrayado nuestro), según la cual ésta es «un conjunto de instituciones que permiten a la totalidad de la población adulta actuar como ciudadanos eligiendo a sus propios representantes políticos en elecciones regulares, libres y competitivas, desarrolladas en un contexto de respeto a la ley, garantías de libertades políticas y limitación a las prerrogativas militares» (1990: 214).

Según Karl, su definición «evita el Escila de una excesiva confianza basada únicamente en la mera existencia de elecciones, *cuanto el Caribdis de*

una presunción exageradamente amplia de la igualdad y la justicia económica» (1990: 215, subrayado nuestro). Sostiene finalmente que «aunque quizá sea menos que satisfactoria desde una perspectiva de normatividad, esta definición posee la ventaja de permitir una investigación sistemática de la relación entre las formas políticas democráticas y el objetivo, de largo plazo, de la justicia social» (1990: 215).

A poco de reflexionar sobre esta forma de abordar el problema, se observará lo siguiente:

1. Su definición operativa de democracia es una suerte de elección adaptativa por la cual la investigadora descarta casi todos los reales problemas teóricos y prácticos implicados en el análisis de la naturaleza del régimen democrático, en beneficio de su propósito de encontrar un objeto sobre el cual investigar. Que ello es así, lo expresa la propia Karl cuando sostiene que cualquier definición amplia —entendiendo por ello dimensiones sustantivas del régimen democrático—, le sustraerá objeto y sentido a su investigación. En otros términos, la definición elegida ilustra el imperio de la realidad sobre la propia concepción del investigador.
2. Presumo que ningún lector de Schumpeter advertiría una diferencia sustantiva entre su definición de democracia, considerada por Karl como «estrecha», y la definición «intermedia» propuesta por ésta. Es claro que para Schumpeter los componentes «intermedios» introducidos por Karl, como «respeto a la ley», «garantías de libertades políticas» y «limitaciones a las prerrogativas militares», están implicados «naturalmente» en su definición. Y, sin embargo, no deja de tener sentido, una vez situados en el contexto en el que opera la autora, que use el calificativo de «intermedio» para tales componentes, pues ellos no forman parte aún de la realidad de la vasta mayoría de regímenes que en América Latina se autodenominan «democráticos».
3. Marginando de su definición condiciones tales como «incorporación creciente de la población al proceso formal de toma de decisiones» o «incrementos constantes de la justicia social», Karl no está simplemente volviendo insatisfactoria su elección operativa desde una «perspectiva normativa». Salvo que se defina lo «normativo» como una esfera separada de los «intereses», no hay forma alguna de soslayar el hecho de que lo que Karl hace, por la vía de su definición, es dejar fuera de su noción operativa de democracia no sólo a «crecientes sectores de la población» excluidas del proceso de toma de decisiones, sino también los intereses que portan y que son los que se expresan en las demandas de «incrementos constantes de la justicia social». El problema implicado en la elección de Karl no se

define entonces en términos de «deseabilidad» o «ética universal» sino, de modo más preciso, en términos de intereses sociales específicos y de participación política concreta.

4. El problema anterior no puede ser resuelto teóricamente de modo satisfactorio insinuando o presuponiendo, como lo hace Karl, que «las formas políticas democráticas» pueden conducir al «objetivo» (de largo plazo) de la «justicia social». Y no es resuelto de modo satisfactorio porque no sólo el reenvío al futuro de la justicia social impide verificar, como es obvio, la consistencia de su expectativa actual, sino porque las «formas políticas democráticas» que excluyen hoy los intereses y la participación de la mayoría de la población, difícilmente pueden promover, como parece probarlo la experiencia, la realización del «objetivo final» de la justicia social.

Sospecho que el lector que se haya dado el trabajo de leer hasta ahora el libro probablemente repare en el hilo que conduce del enfoque de las transiciones y su definición de democracia al punto de vista de Karl³⁴.

Por cierto, siete años después de expresado su punto de vista, Karl (1996) debió reconocer con Lipset —uno de los más conocidos teóricos de la modernización— que: «es probable que niveles superiores de riqueza estén asociados a una mayor igualdad, a más comunicación social, industrialización, etcétera, factores que a su vez exigen los sistemas políticos complejos y descentralizados característicos de la democracia» (1996: 2). Y, más adelante, que: «hay

34 Aunque no somos precisamente partidarios de la forma cómo se trata el tema de las condiciones de la democracia, quisiéramos ahora contrastar los criterios de Karl con los de Touraine (1989), el que reconociendo la necesidad de vincular las dimensiones institucionales y sociales refirió cuatro condiciones sin las cuales no es posible definir el carácter democrático de un régimen:

- 1) La formación de un específico espacio político constituido por la existencia de un sistema político de ciudadanos; 2) la separación de la sociedad respecto del Estado; 3) la presencia consciente de un principio de igualdad entre los ciudadanos, entendido como el reconocimiento de los mismos derechos para todos a pesar de sus diferencias en capacidades y recursos; y, 4) la existencia de un grupo de intereses reconocidos y organizados de modo autónomo, de manera que las instituciones representativas se correspondan con intereses representables.

Nos parece evidente que si Touraine insiste en estos requisitos es porque los regímenes políticos latinoamericanos que conoce o avizoraba en el futuro inmediato, se alejaban o no cumplían con los que se definen como democracia representativa. Formado en el conocimiento de la experiencia histórica europea-occidental, su mirada a los regímenes políticos de la región muestra la misma agudeza que reveló cuando, en contraste con esa misma experiencia histórica advirtió, años atrás, la «aglomeración» del Estado, el régimen, la sociedad y sus actores en América Latina.

cada vez más pruebas de que el grado de desigualdad económica (más que el nivel de desarrollo económico) es el que mejor explica la estabilidad y la inestabilidad democrática. Simplemente dicho, las democracias con una desigualdad de ingreso especialmente alta son inestables. *Es difícil formar o mantener instituciones democráticas en una sociedad profundamente dividida por el ingreso y la riqueza...*» (1996: 9, subrayado nuestro).

Dada la tardanza acostumbrada de parte importante de la comunidad de científicos políticos, Karl no sólo ha comenzado a revisar sus puntos de vista acerca de las condiciones de la democracia, sino que ahora parece entender que altas desigualdades del ingreso –antes descartadas por ella para definir si un régimen político es o no democrático o entendidas como problema a ser resuelto posteriormente por la democracia– conspiran contra la posibilidad de *formar* o mantener instituciones democráticas.

Habría que esperar de Karl un replanteamiento en el futuro de los fundamentos de su visión de la democracia, sus condiciones y, en fin, de sus estrategias de investigación.

CAPÍTULO X

DE LA CONSTRUCCIÓN DEL RÉGIMEN POR ETAPAS,
LO QUE RESTA HOY DEL ENFOQUE DE LAS
TRANSICIONES Y DE LA DEMOCRACIA
COMO CUESTIÓN PENDIENTE

INHERENTE AL ENFOQUE DE LA TRANSICIÓN fue el supuesto de una evolución progresiva de «la democracia», moviéndose en el tiempo desde la liberalización del régimen autoritario a las etapas de la «democratización» y, posiblemente, para algunos, o probablemente, para otros, de la «socialización». Los criterios para definir esas etapas se encuentran en el segundo capítulo del cuarto volumen del libro de O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1994) y son suficientemente conocidos como para insistir ahora en ellos.

Aunque algunos analistas, siguiendo a Przeworski (1986), tendieron a definir el régimen como un «resultado contingente» de las transiciones y a dudar, por esa razón, de la progresión por etapas postulada por O'Donnell, lo cierto es que la mayoría de ellos concluyó estableciendo un orden secuencial para la evolución del régimen que condensaba, ahora en dos etapas, su prisa por la democracia: la transición y la consolidación. Como señaló Nohlen, la primera coincidía con las primeras elecciones libres, una nueva constitución y el primer cambio de poder por elecciones libres, mientras la segunda, siguiendo cronológicamente a la anterior, se caracterizaría por la producción de sus dimensiones económicas y sociales.

Como señaláramos en el artículo ya citado (Franco 1990 a), con la idea de la democracia como un proceso gradual y extensivo se reproducía en la región la misma mecánica argumental que orientó entre los sesenta y los setenta las opuestas –en ese entonces– visiones de la modernización y el socialismo. La «dilatación» de las fases o etapas en que tales procesos se desplegarían y sus inesperados «entrambamientos» no parecieron servir para problematizar, al menos, la naturaleza unitaria y la propensión teleologista

de la inaugurada visión de la democracia³⁵. Tan sorprendente como ello fue constatar que las críticas que algunos formularon a las transiciones al socialismo y a la modernización capitalista fueron olvidadas al hacerse cargo del análisis de la democracia.

Pero otro supuesto más explícito que implícito en el enfoque de las transiciones, fue su eurocentrismo, expresado no sólo en la importación acrítica del «objeto» al que ellas se dirigían —o de los enfoques teóricos que lo interpretaban o explicaban—, sino también en la asimilación del carácter evolutivo que en Europa Occidental adoptó la formación de las instituciones representativas liberales al de aquel que, supuestamente, lo encaminaría en la región³⁶.

Como señaláramos en el capítulo VII, la postulación de una conformación evolutiva de la democracia en la región no podía ampararse, como se pretendió hacerlo, en los planteamientos de Dahl pues, como vimos, éste había afirmado el carácter históricamente irrepetible del camino europeo-occidental. Su descripción, por otra parte, de las precisas condiciones que habían hecho posible el pasaje a la democracia en los dos países que asumió como modelos de esa vía (Inglaterra y Suecia), mostraba claramente —por cierto, a quienes se interesaran en una lectura comparativa de sus puntos de vista—, que las mismas no eran precisamente las que presentaba la región.

La postulación de ese camino desconoció igualmente que la secular evolución de la institucionalidad liberal en Europa Occidental se articulaba con los cuatro procesos antes referidos —como que éstos precedieron y acompañaron su conversión en democracia liberal—. Como consecuencia, se olvidó —lo cual es más grave— que al iniciarse la construcción del régimen en la región, en circunstancias que no habían culminado (en caso que hubieran podido hacerlo) los cuatro procesos históricos anotados, se estaba frente a una constelación histórica diferente a aquella en que surgió originalmente el orden político que se pretendía implantar. Como es evidente, ello planteaba fundamentales interrogantes relativas a los contenidos, caminos, posibilidades y temporalidades de la construcción democrática entre nosotros.

35 Al redactar ese artículo no sabía aún que, años antes, J. Nun había sorprendido ya el teleologismo implícito en el enfoque de las transiciones.

36 En realidad, lo que siguió una forma evolutiva en Europa Occidental fue la institucionalidad representativo-liberal. Una vez convertida esa institucionalidad liberal en democrático-liberal, ésta sufrió, como hemos visto, un largo eclipse entre 1914 y 1945 en varios países, para luego consolidarse de los cincuenta en adelante. La no diferenciación entre el período liberal y el democrático liberal, característico en los estudios latinoamericanos de la democracia es el origen de esta confusión.

Si la impugnación por el conocimiento y la experiencia histórica del teleologismo y el eurocentrismo puso en duda, desde su formulación, el enfoque evolutivo de la transición, su desconocimiento de la específica constelación histórica latinoamericana y la subvaluación de sus inmediatos impactos en el curso que adoptaba la región entre fines de los setenta y comienzos de los ochenta, hizo lo propio con su apuesta por una construcción democrática por «etapas».

El contenido de esas etapas, contrariamente a lo que pensaban sus proponentes, *invirtió* el camino histórico europeo-occidental que, paradójicamente, los inspiraba. En efecto, a diferencia de su postulación de un tránsito por el cual, en la primera etapa, se implantan las reglas, actores e instituciones de la democracia liberal y, en una segunda, sus condiciones económico-sociales, el camino europeo-occidental se caracterizó por el desarrollo relativamente sincrónico de las condiciones, estatales, societarias, económico-sociales, culturales e institucionales del régimen liberal de modo que, cuando el sufragio universal lo transforma en democrático-liberal, éste se encuentra ya relativamente enraizado en dichas condiciones.

Lo propio ocurre en la fase de consolidación definitiva de este orden político, a partir de los años cincuenta del presente siglo, en Europa Occidental y los Estados Unidos, pues sus instituciones, reglas y actores se desarrollan en relación, más o menos sincrónica, con los de los Estados de bienestar, el capitalismo, las sociedades civiles y la cultura ciudadano-democrática. No hay nada esencial, por tanto, en la forma de construcción histórica de la democracia liberal en esos países que sirviera de fundamento a la que se proponía en la región.

La postulación etapista de la construcción democrática debió enfrentar el problema de explicar el pasaje de la etapa de los procedimientos e instituciones a aquella de los cambios económico-sociales, siendo que ésta implicaba, de una u otra manera, el establecimiento de acuerdos sobre cuestiones sustantivas. Esta tarea, como sabemos, fue confiada por los teóricos de la transición a la interacción de actores estratégicos, los que supuestamente, en atención a sus intereses y cultura, estarían en condiciones de cumplir el encargo.

Nuevamente se reveló aquí la indiferencia por, o el desconocimiento de, la experiencia histórica empleada como referente. En efecto, la relativa universalización de los procedimientos e instituciones democrático-liberales en Europa Occidental y los Estados Unidos se produjo sincrónica o posteriormente a la comprobación de la progresiva mejora de las condiciones socioeconómicas, y al establecimiento de acuerdos implícitos o explícitos entre los actores estratégicos a propósito de la forma en que el desarrollo y las relaciones del Estado y el capitalismo favorecían avances continuos en la calidad de vida de

las poblaciones y al logro –ciertamente desigual pero real– de los diferentes objetivos de los agentes de la sociedad.

Dicha verificación permitió –en el contexto de órdenes societarios relativamente integrados en los planos económico, social y cultural–, promover las interacciones entre actores de modo de facilitar el desarrollo institucional. La relación secuencial planteada en la región entre procedimientos e instituciones y cambios socioeconómicos, no disponía de soporte alguno en la experiencia histórica europeo-occidental.

Lo propio ocurrió en relación ahora a los agentes encargados de realizar la transición. Dahl recordaba que los titulares estratégicos de las funciones acumulativa y política en Europa Occidental se encontraban relativamente emparentados por sus orígenes sociales y formaciones educativas, desempeñaban papeles hegemónicos en sus sociedades y habían establecido alianzas y relaciones históricamente estables. Ello permitió el convergente desarrollo, en dichos países, del Estado, el capitalismo, la ciudadanía y el orden político.

Este no había sido, ni era precisamente el caso cuando se plantea en la región la construcción de la democracia. Como señalara un agudo observador de la experiencia latinoamericana (Hirschman, 1985 [1979]), el patrón de relaciones entre los titulares de las funciones políticas e intelectuales y aquellos de la función acumulativa se caracterizaba por la desconfianza, la sospecha o el conflicto. Hirschman atribuyó a dicho patrón un papel importante en la explicación de los problemas y desajustes que encontraba el desarrollo económico y la democracia en la región. Difícilmente, por tanto, se podía trasladar a estos actores las funciones que la teoría les asignaba.

Nuestra crítica al «camino por etapas» no sólo se ha basado en su desatención a la experiencia histórica que supuestamente lo informaba, sino que se ha extendido también a las posibilidades de construir, por su intermedio, el régimen democrático liberal.

Para expresarlo en breve, ¿qué probabilidades podía atribuirse al régimen cuyo advenimiento se celebraba en países instalados en un sistema mundial en rápida mudanza, cuyo control les era ajeno y en crisis tan profundas de sus posiciones internacionales, Estados nacionales, estructuras económicas, organizaciones societarias y orientaciones culturales? El reconocimiento posterior de estos procesos no alteró sin embargo los pronósticos derivados de ese enfoque evolutivo pues, como hemos señalado, fueron entendidos como referentes externos, como «escenarios problemáticos» o como «supuestos» –por cierto no vinculados directamente– a las probabilidades de encarnar el nuevo orden político en su modelo referencial.

Bajo las condiciones prevalecientes en los ochenta (Franco 1990), el formato real del régimen en la región no era asimilable ni al régimen autorita-

rio ni al régimen democrático y resistía ser entendido como estación de pasaje o tránsito hacia uno u otro (Franco 1990). Tenía, por tanto, una naturaleza distinta, mejor descrita por la definición positiva de sus rasgos, esto es, como regímenes civiles con amplia base electoral, reducida y desigual representación de un sector urbano-moderno en rápida declinación, ciudadanización recortada y con actores, legalidad e institucionalidad operativamente particularistas y crecientemente informalizadas. Más aún, insinuamos que bajo las condiciones histórico estructurales en que se desenvolvía, y desprovisto por ello de la base estatal-societaria-material y cultural indispensable para el logro de su producción y reproducción, dicho régimen constituía probablemente el «máximo» límite institucional hasta el cual se podía desplazar la ruptura con el régimen autoritario, del mismo modo que los regímenes nacional-populistas de las décadas anteriores lo fueron de sus propias condiciones histórico-estructurales. Nos pareció por ello mejor –tal como lo señalara Amparo Menéndez– resguardar la noción de democracia para otro tipo de régimen a ser construido con las especificidades de nuestra historia y la voluntad política de otros agentes impulsores.

Una vez hecho evidente el fracaso de la construcción democrática por etapas, otra fue puesta en obra cuando el neoliberalismo y los organismos financieros internacionales se hacen cargo definitivamente en los noventa –con la anuencia o el concurso de las elites nacionales– de la dirección central del curso político en la mayoría de los países de la región. Dicha estrategia no renunció, al menos declarativamente, a la construcción por etapas del régimen, aunque en relación con el camino anterior, invirtió su secuencia al postular ahora la «modernización económica» como primera etapa y la «modernización institucional» como etapa culminante.

En tanto los enfoques, reformas y consecuencias negativas de esta estrategia son suficientemente conocidos por el lector, no haremos aquí referencia a ellos. Sólo queremos recordar que la estrategia neoliberal –por lo que hemos señalado a lo largo del libro–, no sólo carece de todo fundamento histórico en el cual apoyarse sino que impide el objetivo que supuestamente pretende lograr. No nos referimos solamente a la construcción por etapas que propone para ello. Mucho más importante es advertir que las reformas económicas «modernizadoras» que ha impuesto en la región –usando en su favor el poder de los gobiernos occidentales–, contradicen flagrantemente lo que fue el camino histórico seguido por Occidente para la realización de su desarrollo económico-social. Bajo tales condiciones, insistimos, resulta inviable la construcción, en la mayoría de los países de América Latina, de democracias representativas dignas de ese nombre.

DE LA CRISIS DEFINITIVA DEL ENFOQUE DE LAS TRANSICIONES

Avanzados los ochenta, la creciente perplejidad de los analistas frente a la crisis del régimen daba involuntaria cuenta de la crisis de su enfoque. Y cuando O'Donnell, a inicios de los noventa, comenzó a desarrollar la idea de una «democracia delegativa» para referir el régimen existente, fue evidente que, aún sin reconocerlo, sus expectativas en la consolidación habían sido definitivamente frustradas.

Si ese reconocimiento no se hizo explícito fue porque O'Donnell seguía prisionero de su enfoque original y sus supuestos teleologistas, eurocéntricos y evolucionistas, aunque su expresión ahora adoptara una forma cautelosa y autocontrolada. Decimos esto porque, si bien su noción de democracia delegativa delataba, con el adjetivo de la expresión, las desventajas de sus supuestos, afirmaba con su sustantivo la continuidad de su creencia en algún tipo de parentesco entre el régimen que refería y aquel de los países «avanzados» que adoptaba como modelo teórico referencial. El «éxito» de su denominación para el régimen mayoritariamente resultante de la transición, demostraba que sus problemas teóricos eran, también, los de la mayoría de los miembros de la comunidad de científicos políticos de la región.

La tentación de nuestro autor por un articulismo académico que relativiza y, en oportunidades, muda el significado de sus conceptos y categorías clasificatorias —atenido como está a la forma cambiante que adoptan los regímenes concretos para absorberlos de inmediato en sus enfoques teóricos y taxonómicos—, le impidió, al inicio de los noventa, la toma de distancia necesaria para reexaminar a fondo sus supuestos teóricos. En todo caso, avanzada la década y creyendo basar su definición de democracia en los criterios propuestos por Dahl para identificar las poliarquías, optó por incluir disímiles tipos de régimen dentro de las vagas fronteras de la tipología poliárquica, usando para ello, como antes, el discutible criterio de «los parecidos de familia».

En estos mismos años, y como producto de la tensión teórica que lo habitaba, no sólo comenzó a aceptar que los que advinieron a la región fueron gobiernos representativos y no regímenes democrático-liberales, sino que acudió al concepto de «segunda transición», signo inequívoco de los problemas que enfrentaba la que postulara inicialmente. Esta segunda transición, sin embargo, no se dirigía, como la anterior, al logro de reformas económico-sociales, sino más bien a la institucionalización del régimen, objetivo que, por otro lado, no consideraba garantizado. Concurrentemente, organizó y diferenció los regímenes democráticos en «poliarquías institucionalizadas» y «poliarquías no institucionalizadas», incluyendo en este último grupo a las «democracias delegativas».

Del mismo modo, reconoció la existencia de diversas modalidades de régimen dentro de la categoría de «poliarquías institucionalizadas o consolidadas», al tiempo que advertía que las democracias delegativas no dejaban de presentar modalidades informales de institucionalización cuya perdurabilidad no estaba necesariamente amenazada. Si la perdurabilidad se entendiera como un signo de consolidación, ello equivaldría a afirmar que a las delegativas, no por ser informalmente institucionalizadas, se las puede retirar de la categoría de «democracias consolidadas», hecho que conspira contra la anterior sinonimia que O'Donnell estableció entre democracias «institucionalizadas» y «consolidadas».

Esta compleja y reverberante pasión clasificatoria condujo a O'Donnell al entrecruzado y ambiguo empleo de nociones tales como «género», «especie», «categoría», «tipo», «subespecie», etcétera, para dar cuenta de las ubicaciones en que podían ser colocadas las «antiguas» y «nuevas» democracias (ver para todo ello O'Donnell 1992, 1993, 1994).

Al correr de estos años O'Donnell pudo comenzar a reconocer que los problemas que observaba en la realidad alguna relación guardaban con sus propios problemas teóricos. Por cierto no nos referimos al concepto al que tuvo que acudir —«la segunda transición»— en 1992 para aplacar su propia disonancia teórica. Nos referimos, más bien, a su comprensión de que una tendencia relativamente universalizante animando el desempeño del Estado, la ley, las instituciones y la ciudadanía se constituía en un ancla más segura para definir el régimen democrático y la clasificación de los tipos reales de régimen existente (O'Donnell 1993). O a su confesión de que la democracia delegativa era la prueba del fracaso de la postulada consolidación democrática en la región (O'Donnell 1993, 1994).

No es posible entender estas graduales modificaciones en el enfoque de O'Donnell si no se vinculan con su afirmación, contenida inicialmente en un texto de 1992 que, por su importancia, transcribimos literalmente: «mis propias investigaciones en curso sugieren sin embargo *que los factores decisivos para generar varias formas de democracia no están relacionadas a los cambios de los regímenes autoritarios precedentes o a los procesos de transición. Verdaderamente creo que debemos focalizar sobre los factores históricos de largo plazo tanto como al grado de severidad de los problemas socioeconómicos heredados por los recién instalados gobiernos democráticos*» (O'Donnell 1994: 55, subrayado nuestro).

Leyendo recientemente estos textos —pues, como he señalado en la introducción del libro, no soy precisamente un científico político y mi interés por su bibliografía no es precisamente continua—, creí darme cuenta, como cualquier otro lector que, aunque en forma tardía, O'Donnell finalmente reconocía

los muy profundos errores teóricos que desorientaron sus análisis de las transiciones en la región.

Al momento de redactar estas líneas, leo lo que supongo es el texto más reciente de nuestro autor (O'Donnell 1996). En él, que no por azar titula «Ilusiones sobre la consolidación», admite la marca con que el teleologismo y el eurocentrismo infiltró sus anteriores reflexiones; cuestiona el evolucionismo progresivo o la marcha por etapas a la que confió la suerte de la democracia; reconoce que las poliarquías occidentales devinieron de procesos históricos seculares que se materializaron en el «paquete institucional» característico de las democracias liberales «normales»; expresa sus dudas acerca de la conveniencia de insistir en el uso de una «norma externa» para definir cualquier régimen político y propone entender éstos por la vía de definiciones positivas; comienza a poner en cuestión que las poliarquías consolidadas en los países «centrales» se regulen efectivamente por las normas e instituciones en que envuelven su imagen internacional; y, finalmente, confesando haber cometido la mayoría de los errores que encuentra en los autores y artículos que analiza, sugiere liberar el trabajo académico de las ilusiones que, en su caso, lo condujeron, al inicio de los ochenta, a hacer de su «deseo meditado» por la democracia, una meditación de la democracia al servicio de su deseo.

La autocritica de O'Donnell, por su alcance, nos debería relevar de mayores comentarios. Sin embargo...

LO QUE RESTA HOY DEL ENFOQUE DE LAS TRANSICIONES

Si algo resta hoy del enfoque de las transiciones es la postulación de que la mayoría de los regímenes políticos de la región son, para decirlo de algún modo, parientes pobres, pero parientes al fin, de las poliarquías occidentales. A pesar, en este sentido, de su esfuerzo por describir y caracterizar con precisión los regímenes realmente existentes entre nosotros y diferenciarlos de las democracias occidentales, O'Donnell parece seguir atado, al menos hasta hoy, a su antigua idea del «aire de familia» como base del parentesco que reclama. La permanencia de esta idea en O'Donnell revela que su propio ajuste de cuentas con los fundamentos de su enfoque no ha concluido aún.

Como resulta evidente, la noción de «parecido de familia» sólo puede fundarse, como de hecho ocurre con O'Donnell, en la adscripción de los regímenes latinoamericanos a un genérico patrón institucional –las poliarquías occidentales–, y/o en la aceptación de un conjunto de rasgos definitivos de las poliarquías para efectos comparativos –para el caso, los formulados por Dahl–.

Lo extraño del asunto es que, con respecto al primero de esos criterios, O'Donnell (1996) sostiene que: «el significado de este patrón me provoca cierto descontento: muchas veces no está claro si constituye algo parecido a una media de características observadas dentro del conjunto de las viejas poliarquías, o es un tipo ideal inspirado en algunas de esas características, o una generalización hacia todo el conjunto de los rasgos de algunos de sus miembros, o una declaración normativa de los rasgos preferidos. Además, ese modo de razonar tiene un fuerte sesgo teleológico» (1996: 75). Si O'Donnell se hiciera caso, debería entender lo discutible que resulta, a estas alturas, el empleo de ese primer criterio para fundar el parentesco que postula.

Más extraña aún resulta su insistencia en los criterios que Dahl formulara para ello. En efecto, éste definió los siete atributos mínimos de las poliarquías *como instituciones universalizantes*, no como instituciones básicamente particularistas que son las que O'Donnell advierte en la mayoría de los regímenes de la región. Tampoco Dahl pareció dispuesto a aceptar la existencia meramente nominal o legal de esos siete atributos —que es precisamente lo que O'Donnell constata en la mayoría de lo que considera poliarquías en la región— como prueba verifcatoria de la configuración poliárquica del régimen. Menos aún reconocería Dahl como poliarquías a regímenes «delegativos» cuya única institución universal, aunque intermitente —según O'Donnell— son las elecciones. Y, sin duda, Dahl no extendería su definición de poliarquías a regímenes en los cuales la ciudadanía adopta las formas latinoamericanas o en los que la esfera pública y privada no han concluido su proceso de diferenciación.

Cuando O'Donnell llega a exponer un punto de vista tan contradictorio en sí mismo como «...sin embargo, aunque la democracia delegativa pertenezca al género democrático, será difícil encontrar algo que sea más extraño, cuando no hostil, a la constitución y al fortalecimiento de instituciones políticas democráticas» (1992: 232), deberá buscarse entonces en otro lado las razones de su dificultad para definir lo que es el régimen democrático-representativo.

Ciertamente, envuelto en los problemas de O'Donnell se encuentra el carácter inacabado de su ajuste de cuentas con el teleologismo y el eurocentrismo. Pero lo que nos importa ahora discutir son los criterios que le sirven para definir a las «democracias delegativas» en la región como parientes de las democracias políticas occidentales.

Las «democracias delegativas» han concluido siendo definidas sumariamente por nuestro autor por rasgos tales como: a) la existencia de una institución universal pero intermitente —las elecciones— y un amplio conjunto de instituciones particularistas; b) la real o potencial perdurabilidad de la informal y particularista institucionalidad del régimen; c) el carácter delegativo —más que genuinamente democrático-representativo— en que se funda el

poder presidencial; d) la escasa rendición horizontal de cuentas por parte del poder; e) la ostensible brecha que separa el contenido nominal o legal de la ley y las instituciones de su práctica habitual; f) la existencia de una ciudadanía de baja intensidad; g) la escasa diferenciación entre los ámbitos públicos y privados; h) en fin, la ambigua cohabitación en el régimen de prácticas autoritarias y democráticas.

Según nuestro modo de ver el asunto, el problema de O'Donnell en relación con su adscripción de las «democracias delegativas» a la democracia política radica en que no retira las consecuencias de dos de las características centrales que tipifican ésta. Nos referimos a su inherente condición de «régimen de ciudadanos» como al carácter relativamente integrador, representativo y universalizante de sus instituciones. Estas dos características del régimen se encuentran estructural y simbióticamente vinculadas, de modo que la explicación de cualquiera de ellas no puede realizarse con independencia de la otra. Este es otro modo de decir que ambas se configuran mutuamente y que, por tanto, la cobertura efectiva de la ciudadanía tendencialmente configura la cobertura efectiva de las instituciones y, recíprocamente, la de éstas hace lo propio con la de aquella.

A pesar de la concentrada atención puesta por O'Donnell en el estudio y definición de la institucionalidad democrática, no parece aún reconocer que si dichas instituciones se fundan, encarnan y regulan los derechos y obligaciones reales de los ciudadanos, la ciudadanía *efectivamente ejercida*—no la enunciada por ley— resulta la mejor aproximación al carácter universalizante o particularista de las instituciones. Dicho de otro modo, si la ciudadanía efectivamente ejercida no es universalizante, no pueden serlo entonces las instituciones del régimen. Complementariamente, si las instituciones del régimen no se *comportan* de modo universal o universalizante, la ciudadanía tampoco será efectiva. Se sigue de lo anterior como de la propia descripción que O'Donnell hace de las «democracias delegativas», que éstas no son democracias políticas.

Si O'Donnell no retira esta conclusión es porque, en cierto modo, confunde el carácter particularista de las relaciones institucionalizadas por los regímenes político-delegativos con lo que son sus consecuencias. En efecto, tanto en sus artículos de 1993 como de 1996, asimila el particularismo con el clientelismo, el patronazgo o el «prebendalismo» de las relaciones político-sociales. Estas relaciones, tal como las examinamos, son distintas expresiones *resultantes* del «tamaño» de las diferencias existentes entre los recursos y poderes relativos de los ciudadanos como de sus organizaciones, diferencias que tienen bases económico-sociales, étnicas, regionales, de género, entre otras. Si los «tamaños de esas diferencias son tales como las que se presentan en la región—las que, no por azar, son comparativamente las mayores en el mundo, al

menos en el plano socioeconómico—, las instituciones del régimen entonces no pueden devenir universalizantes y, en esa medida, no son democráticas.

Las dificultades de nuestro autor para relacionar el carácter de las instituciones con la ciudadanía parecen basarse, por un lado, en el hiato que establece entre los componentes «políticos» y «liberales» de los derechos ciudadanos y, por otro, en la forma que relaciona los procesos socioeconómicos y los político-institucionales.

A propósito de la primera de estas cuestiones, O'Donnell distingue entre los derechos políticos (los derechos al voto, al conteo limpio de los mismos, a crear cualquier tipo de organizaciones, expresar opiniones sin censura, transitar libremente dentro y fuera del territorio, etcétera; 1993: 74), y los derechos «liberales» (los derechos a participar en relaciones contractuales, apelar a agencias públicas, recurrir a los tribunales con la seguridad de recibir un trato justo, etcétera; 1993: 67).

Según su opinión, en las «nuevas democracias» —muchas de las cuales son «delegativas»—, los derechos políticos son «en principio» o «más o menos» respetados, lo que no ocurre sin embargo con los «liberales». En este último sentido, recuerda el desconocimiento de los derechos de los campesinos a obtener un trato justo de los tribunales en sus conflictos con los terratenientes, de las mujeres golpeadas a denunciar a sus esposos ante la policía, el no respeto de la inviolabilidad del domicilio en los barrios más pobres, etcétera, a los que, por cierto, se podrían agregar muchos otros.

La distinción entre esos dos tipos de derechos y el distinto trato que reciben, lleva a O'Donnell a señalar que, al respetarse los primeros —a los que apellida como «democráticos»— y al violarse los segundos, se «cercena gravemente la ciudadanía» (1993: 76). Ello sin embargo no lo conduce a problematizar el carácter democrático de las instituciones poliárquico-delegativas, pues las restricciones de los derechos liberales son entendidas por él como «restricciones extra-poliárquicas» (1993: 76) aunque, nos dice, son «políticamente relevantes».

La distinción analítica de O'Donnell no parece tomar en cuenta la unidad de la experiencia de derechos por los ciudadanos ni la interconexión que éstos establecen entre ellos. Pero, complementariamente, dicha distinción se basa en una separación de los planos político-institucionales de los «privados» y «socioeconómicos» que impide advertir las formas en que se vinculan.

Todo ocurre entonces en su reflexión como si las violencias inherentes al no respeto de los derechos en las esferas privada y social no afectaran, o sólo lo hicieran externamente, el ejercicio práctico de los derechos políticos o democráticos. Uno está tentado de preguntar si realmente nuestro autor considera que, bajo esas condiciones, *efectivamente* los ciudadanos «pueden crear

cualquier tipo de organización», expresar «sin coacción alguna» sus opiniones, «transitar libremente dentro y fuera del territorio», etcétera. A O'Donnell parecen bastarle que «legalmente» o «en principio» los derechos políticos se respeten, sin demandarse por las condiciones efectivas en que éstos se experimentan y ejercen.

Esta forma de analizar los derechos ciudadanos genera otro problema al punto de vista de O'Donnell pues, tal como los entiende, deberían conducirlo a afirmar que la ley y las instituciones son, al menos en el plano político, universales o universalizantes en la medida que respetan los derechos políticos y no particularistas, que es el carácter que les atribuye.

La separación de esferas con que opera O'Donnell lo lleva, asimismo, a sostener que la denegación de derechos liberales a sectores pobres o desposeídos —que bueno es recordarlo, bordean el 50% de la población de la región— es «analíticamente diferente» de la variación de los niveles de democratización social y económica y no necesariamente guardan relación con ellos (1993: 76). Pero de inmediato reconoce que «empíricamente, varias formas de discriminación y pobreza extendida, así como su contraparte, la disparidad extrema en la distribución de recursos (no sólo económicos) van de la mano con la ciudadanía de baja intensidad» (1993: 76-77).

A estas alturas resulta posible constatar que, del mismo modo que la distinción analítica de derechos —argumentada para sostener el carácter democrático que atribuye al régimen político delegativo— no le impidió advertir que el no respeto de los «liberales» tenía repercusiones «políticas», su nueva distinción conceptual entre dicho no respeto y los niveles de variación socioeconómica, no le impide reconocer ahora que «empíricamente» tal relación existe, aunque la limite a «ciertas formas de discriminación y pobreza».

Como parece evidente, nuestro autor oscila entre las distinciones conceptuales que precisa su identificación de los regímenes delegativos con los regímenes democráticos y las molestas comprobaciones empíricas que lo hacen dudar de ello. Lo propio ocurre con su noción de «ciudadanía de baja intensidad», pues, a pesar de referir con ella la suerte corrida por los derechos liberales, no deja sin embargo de reconocer que, por su intermedio, se plantea el problema de «las condiciones sociales» de la ciudadanía.

Finalmente, O'Donnell (1996) nos dice *sospechar* que la elevada desigualdad socioeconómica está muy relacionada con la institucionalización informal (1996: 78) pero luego agrega que «...no sabemos si una de ellas o las dos o ambas afectan directa o indirectamente las oportunidades de supervivencia de una poliarquía...» (1996: 78). Como no deseamos insistir más en lo obvio, cerraremos esta sección recordando, nuevamente, al quizá más importante inspirador de la idea de democracia profesada por O'Donnell: «las

desigualdades extremas en la distribución de distintivos fundamentales como son los ingresos, las riquezas, el *status*, la instrucción...equivalen a desigualdades extremas en las fuentes del poder político. Obviamente el país que mantenga desigualdades extremas en el acceso a los resortes políticos tiene grandes probabilidades de producir tremendas desigualdades en el ejercicio del poder...Y basta ya de especulaciones» (Dahl 1989 [1971]: 84).

DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA

Parece evidente que las dificultades teóricas de O'Donnell para diferenciar el régimen «democrático delegativo» de la familia de las democracias representativas se origina en «su propia definición de democracia política». Como recordará el lector, O'Donnell no consideró necesario –y, menos aún, indispensable– incorporar los niveles de igualdad/desigualdad existentes en la región como criterios a emplear para su definición de los regímenes emergentes de las transiciones como democracias políticas. Precisamente por ello, no sólo hizo del enfrentamiento de las desigualdades económicas y sociales la tarea de una democracia *ya instalada* –esto es, de una etapa ulterior de su desarrollo–, sino que afirmó el carácter deseable del nuevo régimen «incluso después de haber reconocido las concesiones significativas que su establecimiento y eventual consolidación pueden involucrar en los términos de oportunidades más efectivas y rápidas para reducir las desigualdades sociales y económicas» (1994 [1986], vol. II: 25).

Cierto es, sin duda, que las democracias políticas –nos referimos a las occidentales– fueron antecedidas y coexistieron luego con las desigualdades económicas y sociales. Más aún, como lo evidencia la experiencia histórica, ellas se comportan como formatos institucionales orientados a la reproducción pacífica de tales desigualdades. Reconocer esto no significa, sin embargo, que sus procesos de instalación y consolidación no requirieran de un tipo y tamaño de la desigualdad compatibles con la igualdad de derechos y oportunidades que la fundan como régimen de ciudadanos.

A este respecto, si bien la igualdad política de éstos es relativamente independiente de ciertos montos de la desigualdad económica y social, va de suyo que su propia existencia depende de la imposición de un límite a las desigualdades que la niegan o le impiden realizarse como tal. En este sentido, si las democracias no se instalaron históricamente sobre relaciones sociales de esclavitud o servidumbre fue porque estas bloqueaban la configuración de la igualdad política, lo que equivale a decir que ésta sólo es compatible con determinados tipos y tamaños de desigualdad.

Entendido de este modo, el estatuto político de la ciudadanía como las relaciones políticas de ciudadanía que fundan la democracia como régimen, suponen y exigen una distribución de recursos en los distintos planos de la vida social que operan como fuentes del poder y garantes de la participación política efectiva. Dos de esos planos son el «económico» y el «social». La universalización efectiva de los derechos políticos de ciudadanía precisa, por ello, de una relativización de las desigualdades económicas y sociales, como de aquellas que tienen su base en los niveles de conocimiento, los espacios regionales de actuación, el género, la pertenencia étnica, etcétera. Si ello no ocurre, aquellos derechos no serán efectivamente universales y, por tanto, el régimen no puede ser calificado como una democracia política.

Conviene advertir en este sentido que la característica impronta representativa y universalizante de las instituciones democráticas —expresadas en su reconocimiento y trato efectivo de los ciudadanos como portadores de iguales derechos y oportunidades— precisa que éstos se encuentren en condiciones económicas, sociales u otras que les permitan hacer valer políticamente ante ellas su condición ciudadana. Estas condiciones —insistamos— no son las de la igualdad económica y social sino la desigualdad socialmente aceptada o legítima.

Porque ésta es la situación existente en las democracias occidentales, Przworski recordó que si ellas limitan el tamaño de las pérdidas de los actores políticos y sociales más débiles, es porque la previa distribución de los recursos sociales, económicos, políticos, organizativos, etcétera, lo hace posible. Lo sorprendente del caso es que, a pesar de aceptar la descripción de Przworski sobre la distribución de recursos en tales democracias —como su contribución a la construcción de sus reglas e instituciones y a los resultados que emergen de su funcionamiento—, O'Donnell siga insistiendo en asimilar lo que denomina democracias delegativas a la familia de democracias políticas. Si ello ocurre es porque permanece prisionero de su antigua opción analítica a separar las esferas político-institucional y socioeconómica, como del recurso al criterio de los «parecidos de familia» para la definición del carácter de las instituciones.

El empleo de su primera opción lo conduce, como hemos visto, a considerar las abismales diferencias socioeconómicas, y de otro tipo, existentes en la región como «restricciones extrapoliárquicas», esto es, «no políticas». Como es evidente, si son «extrapoliárquicas», no pueden ser tomadas en cuenta para verificar el grado de representatividad y el carácter inclusivo de las instituciones políticas. Ello prepara el camino, entonces, al empleo del criterio de «los parecidos», pues bastará que dos tipos de órdenes institucionales guarden similitudes de forma para afirmar su parentesco. Bajo tales condiciones,

O'Donnell no puede advertir que del entrecruzamiento de instituciones políticas «parecidas» a las de la democracia occidental con las condiciones socioeconómicas y socioculturales imperantes en la región, sólo podrán derivarse, conjuntamente con ciudadanía recortada y reversibles, instituciones particularistas.

Si la revisión de su enfoque original no termina aún de soldar los vínculos entre desigualdades o diferencias, por un lado, y reglas e instituciones, por otro, se deberá entonces indagar en sus causas. Tal como vemos el asunto, éste puede ser examinado a partir de las dificultades, no superadas por nuestro autor, para construir aquello que en el lenguaje de los científicos sociales se define como «mediaciones» entre las esferas «no políticas» y las «político-institucionales».

Para expresarlo rápidamente, lo que, según nuestro punto de vista, O'Donnell subvalúa es:

Primero, que las desigualdades socioeconómicas y las diferencias socioculturales generan distintas y contradictorias formas de situarse, interpretar y comportarse ante las reglas e instituciones del orden político.

Segundo, que esas mismas desigualdades y diferencias se trasmutan en asimétricas dotaciones de recursos y poder, distintas barreras de entrada y modalidades de uso de las reglas e instituciones políticas, así como disímiles capacidades para participar e influir en los conflictos de interés y en sus soluciones.

Tercero, que la dinámica implicada tanto en las contiendas de y por recursos y poder como en los conflictos interpretativos, es la que concluye dando forma *operativa* a las reglas e instituciones políticas, más allá o más acá, de la neutralidad igualitaria o universalista con que éstas se presentan.

Cuarto, que a través de tales conflictos o contiendas no sólo se definen los espacios de grativación de la igualdad y desigualdad políticas en el funcionamiento efectivo de reglas e instituciones y su concreta modalidad particularista o universalizante, sino, también, aunque de modo tendencial, el contenido de las decisiones políticas y los resultados que arrojan.

Quinto, que dichos resultados producen una gama de respuestas –rechazos, indiferencia, comportamientos anómicos, consentimientos pasivos, consentimientos activos, etcétera– por cuyo intermedio se erosiona o renueva la legitimidad del régimen.

A través de estas u otras mediaciones no sólo es posible vincular desigualdades socioeconómicas o diferencias culturales con las reglas e instituciones del régimen, u observar los efectos que aquellas ejercen sobre éstas. Tanto o

más importante que ello es advertir que, por su intermedio, cualquier cotejo comparativo de los tamaños de las desigualdades y diferencias en las sociedades de la región con respecto a los presentes en las sociedades occidentales, permite verificar por qué las nuestras producen regímenes representativo-particularistas y, estas últimas, democracias políticas.

En este sentido, la forma en que nuestro autor separa una y otra esfera curiosamente se homologa, en el plano político, con la de aquellos economistas que, en el suyo, separan crecimiento y distribución. En otros términos, O'Donnell no concluye aún de advertir que del mismo modo que el «casillero vacío» de la desigualdad –al decir de F. Fajnzylber (1989)– impide el desarrollo económico, ese mismo casillero hace lo propio, hasta ahora, con la formación de democracias políticas en la mayoría de nuestros países.

Pero los problemas que confronta su reflexión sobre la naturaleza de las instituciones del régimen deriva igualmente de su prescindencia de los efectos que en ellas producen las transformaciones operadas en los atributos y competencias del Estado en la región. En un sentido decisivo, esa prescindencia es consecuencia de su propensión a entender la democracia representativa como forma de gobierno y no como un sistema político que, incluyendo esa dimensión, produce decisiones y políticas y regula los otros órdenes de la sociedad a través del Estado democrático.

De haberse afiliado a esta idea, O'Donnell habría advertido que, al emplearse las reglas e instituciones del régimen para los efectos de influir en las decisiones y políticas del Estado, cualquier relativización del poder, facultades o capacidades de éste las relativizaba igualmente, al restar significado a su empleo por los ciudadanos o los actores políticos.

Esta situación resulta tanto más crítica para las instituciones del régimen cuando –como ocurrió *desde los años precedentes a su instauración*– se enajenaron al exterior o «se negociaron» las competencias y funciones de los Estados de la región. Siendo que la dinámica erosiva que ello generó es conocida, lo que importa ahora retener es que, por la vía del encapsulamiento de las decisiones en el cerrado ámbito de intercambios del personal de los organismos financieros internacionales, los presidentes y sus asesores y las tecnocracias de los Ministerios de Economía –así como del empobrecimiento, el incremento de las desigualdades y la desarticulación social producida por las políticas de ajuste–, el particularismo exacerbado de las leyes, las instituciones y los actores del régimen se hizo más evidente que nunca. Como se observa entonces, la combinatoria de la desnacionalización de los Estados y las desigualdades socioeconómicas y socioculturales explican la configuración, funcionamiento y resultados de la institucionalidad política en la región.

DEL CONFLICTO ENTRE ILUSIONES Y CONOCIMIENTOS

A pesar de lo señalado hasta aquí, nos sigue resultando difícil, tanto por el talento de O'Donnell como por el camino adelantado en su «ajuste de cuentas», que sean razones estrictamente «intelectuales» las que le impiden dar el paso definitivo en la ruptura con sus ideas precedentes. Argumentaremos entonces que son otro tipo de razones las que, enmascarándose conceptualmente en la disociación de «lo socioeconómico» y «lo político-institucional» como en el recurso a los «parecidos de familia», traban su reconocimiento de las diferentes naturalezas de los regímenes de la región y las democracias políticas.

Ampara la sugerencia anterior el recuerdo de que su apuesta por la implantación de la democracia política en los ochenta supuso una transacción entre «deseo» y «meditación» que concluyó haciendo de ésta el lenguaje de aquel. Como vimos en su momento, O'Donnell era consciente en esos años de que las condiciones –que denominó «objetivas»– para la democracia eran adversas a su configuración y que, con base en ellas y al escrutinio de las ciencias sociales, no era posible aventurarse en pronósticos «optimistas» acerca de su evolución. Sin embargo, sus «deseos» o «ilusiones» sobre la democracia lo condujeron a confiar su realización al «posibilismo» abierto por cambios político-culturales notoriamente sobrevalorados.

De alguna manera, el conflicto entre «ilusiones» y «meditación» sigue presente en O'Donnell, al menos según nuestra apreciación de la reciente evolución de sus ideas. Ciertamente su actitud ante dicho conflicto ha variado, haciéndolo más cauto respecto al influyente efecto de las ilusiones. Y resulta evidente que en el origen de dicha variación, como en la cautela resultante, ha desempeñado un papel nada desdeñable su revaloración de las ciencias sociales y el escrutinio cada vez más ajustado de las condiciones «objetivas» y «subjetivas» que acompañan el desenvolvimiento de los regímenes políticos de la región.

No obstante, el control de sus ilusiones sigue reconociendo un límite, pues las que objeta hoy son aquellas referidas a la consolidación de la democracia. Expresado de otro modo, O'Donnell parece dispuesto a ajustar cuentas con casi todas sus ilusiones menos con aquella que bautizó como democracia política al tipo de régimen mayoritariamente resultante de las transiciones.

Según nuestra opinión, lo que probablemente traba «psicológicamente» su actual análisis de los regímenes políticos en la región es su resistencia a admitir que, creyendo optar por la democracia política, su apuesta en los ochenta terminó fundamentando y encarnándose en otro tipo de régimen que, a falta de un nombre más adecuado, hemos definido como representativo-particularista.

Esa resistencia psicológica bloquea hoy su empeño por librarse de las ilusiones. No es casual, en este sentido, que en su más reciente artículo, esa resistencia adopte la curiosa forma de una revalorización de la utilidad política de la ilusión democrática en los años finales de las dictaduras del Cono Sur y el Brasil. Según la forma en que la presenta, esa ilusión comunicaba entusiasmo y esperanza, clamor multitudinario y apoyo internacional, creencias en su realización y en su subsecuente consolidación, como esperanzas en que pronto «...aquella democracia se asemejaría al tipo de democracia existente en los admirados países del Noroeste —admirados por sus regímenes muy duraderos y por su riqueza y porque ambas cosas parecían ir juntas» (1996: 89). Más aún, según esa ilusión «el Noroeste se veía como el punto de llegada de una trayectoria que se habría recorrido en gran parte al desembarazarse de los regímenes autoritarios» (1996: 89). Finalmente, O'Donnell recuerda que, con independencia del carácter confuso, utópico o limitado de las ideas en que se encarnaba, «estaba claro que [esa ilusión] significaba librarse de una vez y para siempre de los déspotas» (1996: 89).

Si nos hemos detenido en la descripción que hace de la ilusión democrática no es precisamente para impugnar la evidente utilidad política que ella tuvo en el enfrentamiento de las dictaduras y en el cambio de régimen, sino para observar la función que cumple en su actual reflexión, como en la actitud con que lleva ésta a cabo.

A este respecto, su descripción de esa ilusión es antecedida por la sospecha de que ella sigue presente en él: «como un autor que ha cometido la mayoría de los errores que critiqué en este ensayo, sospecho que en nosotros, los estudiosos de la democratización, todavía influye el ánimo de los momentos que muchos países vivieron más o menos recientemente» (1996: 88). Dicha ilusión es reforzada por su creencia en que lo que advino luego era preferible a los regímenes autoritarios: «creemos que la democracia, aún en la forma más bien modesta de la poliarquía, es ampliamente preferible al surtido de regímenes autoritarios que ella reemplazó» (1996: 89).

A continuación, sin embargo, la describe en el contexto de una sección que, al ser titulada «librándonos de nuestras ilusiones», supone una crítica de la misma por la manera en que lo condujo a cometer los errores conceptuales de los que ahora pretende librarse. Más aún, O'Donnell es consciente de los diferentes efectos que dicha ilusión puede tener en la actividad política y en la actividad cognoscitiva: «esa ilusión fue sumamente útil durante los tiempos duros e inciertos de la transición. Su remanente todavía es lo suficientemente fuerte para hacer que la democracia y la consolidación sean términos poderosos, y por lo tanto pragmáticamente válidos, del discurso público. *Sin embargo su fortaleza analítica es otra cosa*» (1996: 89, subrayado nuestro).

Nos encontramos nuevamente ahora –diez años después de la primera edición de su libro de las transiciones– con el mismo soterrado conflicto de O'Donnell entre sus ilusiones y sus conocimientos, aunque ahora la primera haga referencia a su ilusión primordial, esto es, a la que identificó el régimen que reemplazaba al autoritarismo en los ochenta con la democracia política o la poliarquía.

Nos referimos a un conflicto porque renunciando –según declara– a los contenidos teleológicos y eurocéntricos de su enfoque anterior, reconociendo la, por decirlo de algún modo, «débil» fortaleza analítica de las ideas que encarnaron sus ilusiones y criticando sus instrumentos conceptuales a partir de un análisis «positivo» del funcionamiento real de los regímenes políticos, se podría esperar que su nueva postura intelectual concluyera «ajustando» su ilusión original.

Que esa expectativa no se realice es tanto más sorprendente porque el conjunto de sus últimos análisis acerca de la mayoría de los regímenes políticos realmente existentes en la región le han hecho advertir la verdadera naturaleza de sus instituciones representativas y su diametral diferencia con el rasgo universalizante que –según él mismo entiende– caracterizan las democracias políticas dignas de ese nombre. Por otra parte, el argumento al que acude para preservar su ilusión primigenia –el carácter «preferible» del nuevo régimen con respecto al que reemplaza– resulta notoriamente insuficiente, salvo que O'Donnell siga ligado a esa ilusión por la cual, y con independencia de la consistencia de las ideas que expresaba, «estaba claro que [la democracia] significaba liberarse de una vez y para siempre de los déspotas».

Ciertamente, los regímenes que emergieron de las transiciones no sólo fueron preferibles –en términos normativos– a los autoritarios, sino que fueron superiores a éstos en casi todos los planos en que la comparación se establezca. Pero ello no los convierte en democracias políticas.

La naturaleza de un régimen, en este sentido, no se define por cualquier criterio «preferencial» de quien los evalúa o por las diferencias que muestren respecto a otros, sino por sus características positivas y la relación que éstas establezcan con una tipología teórico-normativa claramente definida. Precisamente por ello, las notorias diferencias como la superior calidad normativa de los regímenes liberales que en el XIX reemplazan en Europa Occidental a los despotismos ilustrados o los absolutismos de los siglos precedentes, no los convirtieron en democracias políticas. Por ello también, al no cubrir las instituciones políticas de los mayoritarios regímenes representativo-particularistas de la región las características y condiciones de la poliarquía de Dahl –que es el tipo teórico empleado por O'Donnell para definir la democracia política–, no pueden reclamar para sí la pertenencia a esta «familia». En este

último sentido, O'Donnell no parece claramente consciente aún de que es la disonancia cognitiva y teórica no resuelta que le producen las relaciones entre la norma tipológica que elige y las características positivas de los regímenes delegativos que observa, la que motiva prácticamente todas sus contribuciones en la presente década.

Permítasenos concluir esta sección aventurando un pronóstico –que acaso expresa, más bien, un deseo personal– acerca del eventual desenlace de los soterrados conflictos psicológico-teóricos de O'Donnell. Según nuestro modo de interpretar su reflexión, lo más notorio de su obra reciente es su crítica cada vez más aguda a la mayoría de los regímenes existentes en la región, como a los supuestos teóricos que informaron buena parte de su enfoque precedente. La dinámica «interna» de esa doble crítica –que tiene en la depresiva realidad del funcionamiento de los regímenes existentes el vector de sus cambios conceptuales– ha conducido a O'Donnell a una «opción preferencial» distinta en relación con aquella que concluyó modelando su ilusión primigenia.

En efecto, en su último texto nos dice que, para evitar cualquier malentendido, «...debo subrayar que yo también prefiero las situaciones que se aproximan a la observancia real de las reglas formales de la poliarquía, una ciudadanía que apruebe firmemente los procedimientos y valores democráticos, una aplicación imparcial de la ley en todos los entornos sociales y geográficos y *escasa desigualdad*» (1996: 88, subrayado nuestro).

Como se advertirá, a diferencia de su opción anterior, esta convierte, por fin, la universalidad de las instituciones y la reducción de la desigualdad en una primera –y no segunda– exigencia normativa para la calificación de un régimen como democracia política. Esta modificación teórico-normativa no sólo acerca más su definición de poliarquía a los criterios de Dahl, sino que probablemente lo conduzca a advertir más claramente la peculiar característica de la mayoría de los regímenes de la región y su diferente naturaleza respecto a la que presenta su norma referencial. Lejanas ya las dictaduras de los setenta y la necesidad de afirmar como «democrático» cualquier régimen que las reemplace, su empeño por liberarse de las ilusiones –en lo que tienen de «engañosas»– abren ahora condiciones psicológicas y políticas más aptas para que sus conocimientos cumplan su función de modo menos condicionado.

La ruptura con el último lazo que lo ata a su enfoque precedente –que es lo que nuestro pronóstico aventura– dependerá sin embargo de su revisión de la forma en que se interconectaron las condiciones políticas e ideológicas de los setenta y su propia ruptura con los fundamentos del pensamiento crítico en la producción de sus ilusiones. Al fin y al cabo, O'Donnell sabe que sus responsabilidades mayores, más que con sus ilusiones, lo comprometen con sus valores y actividad intelectual.

PARA CONCLUIR: DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA COMO CUESTIÓN PENDIENTE

Aunque nuestra visión de la democracia es informada por aquellas corrientes que la definen como «modo de vida», será claro para el lector que la crítica a la que hemos sometido el modo preponderante de pensarla en la región se ha situado, en forma deliberada, en el plano de la democracia política en que ese modo la define y analiza. En tal sentido, nuestro punto de vista no ha intentado discutir el área político-institucional en que dicha perspectiva confina habitualmente los valores, reglas y procedimientos democráticos. Más bien, hemos partido de ella para criticar la forma en que es pensada entre nosotros.

Si bien la mayoría de criterios que expresan nuestra perspectiva de análisis antecedieron la redacción del libro, otros se fueron elaborando en el curso de su desarrollo. Se señala lo anterior, no sólo para recordar el carácter de «investigación en proceso» que marca nuestro trabajo, sino para explicar también las modificaciones ampliatorias o las rectificaciones de sentido que una lectura atenta sorprenderá en algunos de los conceptos empleados.

No tiene sentido ahora recapitular los argumentos con que analizamos el modo en que se forja la idea ilusoria de una «aclimatación» en estas tierras de la democracia política, ni las razones por las cuales, a cambio de ella, advinieron regímenes representativo-particularistas³⁷, por eso me limitaré a señalar que, no sólo lo que entiendo por democracia, sino la misma democracia política es, entre nosotros, una cuestión pendiente.

Aunque no soy precisamente optimista –por razones insinuadas en uno u otro pasaje del texto– sobre la viabilidad de su implantación en un plazo histórico previsible, no creo que ello reste sentido a la lucha por construirla. A fin de cuentas, son los ideales y valores que convoca, como la conexión de éstos con necesidades fundamentales de autodeterminación personal y colectiva, los que dotan de sentido al compromiso por su logro. Si en alguna medida el libro que ahora concluye contribuye al debate de las condiciones que se oponen a ella o la hacen posible, habrá cumplido entonces con los propósitos de su autor.

37 Por lo que señaláramos en el capítulo dedicado al examen de las posiciones de Cardoso, el funcionamiento de democracias políticas en países como Uruguay, Costa Rica o Chile (no el actual) durante períodos más o menos largos, no cuestiona el sentido general de nuestra caracterización de los regímenes políticos de la región.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, B.
1983 *Imagined Communities*. Londres: Verso.
- Anderson, P.
1988 «The Affinities of Norberto Bobbio». *New Left Review*, N° 170.
1985 [1980] «Los resultados de las revoluciones y el contexto geo-histórico», en CLACSO: *Los límites de la democracia*. Buenos Aires, pp. 109-112.
- Bairoch, P.
1980 «Revolución industrial y subdesarrollo». México: Siglo XXI, 6a. edición.
- Banco Mundial
1991 «Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991». Washington: Banco Mundial.
1987 «Informe sobre el Desarrollo Mundial 1987». Washington: Banco Mundial.
- Barros, R.
1986 «Izquierda y democracia: Debates recientes en América Latina», en *Zona Abierta*, 39-40, pp. 27-60.
- Bendix, R.
1975 *La razón fortificada*. México: Fondo de Cultura Económica.
1974 *Estado nacional y ciudadanía*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Bergeron, L.; F. Furet y R. Kosselleck
1989 *La época de las revoluciones europeas: 1780-1848*. México: Siglo XXI, décimo tercera edición.

- Birbaum, P.
1980 «States, Ideologies and Collective Action in Western Europe», en *International Social Science Journal* N° 32, pp. 671-686.
- Bitar, J.
1988 «Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina», en *Revista de la CEPAL* N° 34. Santiago de Chile.
- Bobbio, N.
1989 *Liberalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. y P. Anderson
1944 «Un Carteggio», en *Teoría Política* N° 2-3.
- Bollen, K.
1983 «World System Position, Dependency and Democracy: The Cross-National Evidence», en *American Sociological Review*, vol. 48, pp. 468-479.
- Bollen, K. y R. Jackman
1985 «Economic and Noneconomic Determinants of Political Democracy in the 1960s». *Research of Political Sociology* I, pp. 27-48.
- Calderón, F., compilador
1989 *Socialismo, autoritarismo y democracia*. Lima: IEP-CLACSO.
- Cameron, R.
1992 *Historia Económica Mundial*. Madrid: Alianza Universitaria, segunda edición.
- Cardoso, F.H.
1985 [1979] «Sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en América Latina», en D. Collier, compilador: *op. cit.*, pp. 39-62.
1981 a «La democracia en las sociedades contemporáneas», en *Nueva Sociedad* N° 55, pp. 25-34. Caracas, julio-agosto.
1981 b «Régimen político y cambio social: Algunas reflexiones a propósito del caso brasileño», en N. Lechner, editor: *op. cit.*, pp. 272-299.
1981 c «¿Transición política en América Latina?», en *Socialismo y Participación* N° 14. Lima: CEDEP.
1980 «El desarrollo en el banquillo». *Comercio Exterior*, vol. N° 8, México.
1973 «Associated Dependent Development: Theoretical and Practical Implications», en A. Stepan, editor: *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven: Yale University Press.
- Cardoso, F.H. y E. Faletto
1969 *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.

- 1985 «Repensando dependencia e desenvolvimento na America Latina», en F.H. Cardoso y Fort, compiladores: *Economía e movimentos sociais na America Latina*. Sao Paulo: Ed. Brasiliense.
- Carr, E.H.
1983 *De Napoleón a Stalin (y otros estudios de historia contemporánea)*. Barcelona: Grijalbo, Serie Crítica.
- Carrè de Malberg, R.
1985 [1922] *Contribución a la theorie Générale de L'Etat*, 2º Tomo. París: reimpresión CNRS. La segunda edición apareció en 1961.
- Castells, M. y R. Laserna
1990 «La nueva dependencia, cambio tecnológico y reestructuración socioeconómica en Latinoamérica», en A. Portes y A. Kincaid, compiladores: *Teorías del desarrollo nacional*. Costa Rica: Ed. Universitaria Centroamericana, pp. 97-131.
- Castoriadis, C.
1995 «La democracia como procedimiento y como régimen», en *Leviatan* N° 62, pp. 65-83.
1975 *L'Institution Imaginaire de la Societé*. Paris: Éditions du Seuil.
- CEPAL
1992 *Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado*. Santiago de Chile: CEPAL.
1990 *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CLACSO
1985 *Los límites de la democracia*. Vol. 1 y 2. Buenos Aires.
- Collier, D., compilador
1985 [1979] *El nuevo autoritarismo en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
1985 [1979] «Introducción», en D. Collier, compilador: *op. cit.*, pp. 9-22.
1985 [1979] «Visión general del modelo burocrático-autoritario», en D. Collier, compilador: *op. cit.*, pp. 25-38.
1985 [1979] «El modelo burocrático-autoritario: Síntesis y prioridades para la investigación futura», en D. Collier, compilador: *op. cit.*, pp. 366-400.
- Cotler, J., compilador
1990 *Estrategias para el desarrollo de la democracia en el Perú y América Latina*. Lima: IEP.

- Dahl, R.
1990 *Prefacio a la democracia económica*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
1989 *La poliarquía: Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- De Diego, E., coordinador
1994 *Historia del mundo contemporáneo*. Madrid: Actas.
- Deane, P.
1977 *La primera revolución industrial*. Barcelona: Ed. Península, Historia/Ciencia/Sociedad 22, cuarta edición.
- Deutsch, K.
1953 *Nationalism and Social Communication. An enquiry into the Foundations of Nationality*. Cambridge, Massachusetts.
- Di Tella, T.
1985 «La democracia ¿será posible?», en *CLACSO*, vol. 1, *op. cit.*, pp. 187-201.
- Díaz Albertini, J.
1995 «La ciencia entre lo virtualmente real y las realidades virtuales», en *Humanitas* N° 32, pp. 47-68. Lima: Universidad de Lima.
- Dos Santos, T.
1972 *Socialismo o fascismo: Dilema latinoamericano*. Santiago: Prensa Latinoamericana, segunda edición.
- Eisenstadt, S.
1985 «Los resultados de las revoluciones: Una reflexión sobre las sociedades autocráticas y democráticas postrevolucionarias», en *CLACSO: op. cit.*, tomo I, pp. 71-95.
- Elías, N.
1982 *Sociología fundamental*. Barcelona: Gedisa.
- Evans, P.
1996 «El Estado como problema y como solución», en IEP: *Materiales de política, cultura y sociedad*. Lima: IEP.
1990 «Depredadores, desarrollistas y otros aparatos estatales. Una perspectiva comparativa político-económica sobre el Estado en el Tercer Mundo», en A. Portes y A.D. Kincaid: *op. cit.*, pp. 133-173.
1979 *Dependent Development: The Alliance of Multinational State and Local Capital in Brazil*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Fajnzylber, F.

- 1990 «Sobre la impostergable transformación productiva en América Latina», en *Pensamiento Iberoamericano* N° 16. Madrid, pp. 85-129.
- 1989 «Industrialización en América Latina: De la “caja negra” al “casillero vacío”». *Cuadernos de la CEPAL*. Naciones Unidas.
- 1985 *La industrialización trunca*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Fernández Santillán, J.

- 1996 «Liberalismo y socialismo», en *Buen Gobierno* N° 1. Lima.

Ffrench-Davis, R.

- 1987 «Esbozo de un planteamiento estructuralista», en *Revista de la CEPAL* N° 34. Santiago de Chile, pp. 37-44.

Flisfich, A.

- 1991 «Estatismo, economía y democracia en la crisis actual del socialismo», en N. Lechner, editor: *op. cit.*, pp. 177-202.

Franck, A.G.

- 1968 «Latinoamérica: Subdesarrollo capitalista o revolución socialista», en *Pensamiento Crítico* N° 13, pp. 3-41.

Franco, C.

- 1997 «Cuatro notas sobre democracia, ciudadanía y desarrollo». Ponencia en el seminario organizado por SELA, PNUD, AEC. Caracas.
- 1996 «Desigualdad social, cultura de la desigualdad y representación democrática: Cuatro notas para el debate». Ponencia en el seminario de UNESCO sobre Cultura, Cultura de la Desigualdad y Desarrollo Social. Caracas, enero.
- 1995 «De los *impasses* de la democracia en el Perú». Primer Congreso Nacional de Ciencias Políticas. Universidad de Lima.
- 1994 «Ciudadanía plebeya y organizaciones sociales en el Perú (otro camino para “otra” democracia)» [1992], en G. De Sierra, compilador: *Democracia emergente en América del Sur*. México: UNAM, pp. 95-122.
- 1993 a «De la evolución –y los problemas– de la construcción democrática en América Latina». Informe para UNESCO. París.
- 1993 b «Para otro modo de pensar la democracia», en *Cuestión de Estado* N° 3, pp. 10-15.
- 1993 c «Visión de la democracia y crisis del régimen», en *Nueva Sociedad* N° 128, pp. 50-61.
- 1993 d «Crisis de reproducción, desigualdad social y ciudadanía» (mimeo).
- 1990 a «De la visión del régimen político en América Latina». Quito (mimeo).
- 1990 b «Del bloqueo de la reproducción y legitimidad del régimen político en el Perú» (mimeo).
- 1989 «Para la construcción de un régimen político democrático participativo», en J. Cotler, compilador: *op. cit.*, pp. 117-158.

- 1981 «Régimen político, necesidades básicas y calidad de vida», en UNICEF: *Necesidades básicas y calidad de vida*. Lima: UNICEF.
- Fukuyama, F.
1992 *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta.
- García Cotarolo, R.
1988 «Proceso histórico del bienestar social: La consolidación del Estado de Bienestar», en *Documentación Social* N° 71. Madrid, pp. 17-33.
1986 *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
1985 *Los partidos políticos*. Madrid: Ed. Sistema.
- Gellner, E.
1983 *Nations and Nationalism*. Oxford: Basil Blackwell.
- Gereffi, G.
1990 «Los nuevos desafíos de la industrialización: Observaciones sobre el Sudeste Asiático y Latinoamérica», en *Pensamiento Iberoamericano* N° 19. Santiago, pp. 205-234.
1990 «Repensando la teoría del desarrollo: Visión desde Asia Oriental y Latinoamérica», en A. Portes y A.D. Kincaid, compiladores: *op. cit.*, pp. 49-46.
- Germani, G.
1979 «Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna», en *Crítica y Utopía* N° 1. Buenos Aires.
1969 *Sociología de la modernización*. Buenos Aires: Paidós.
- Gerschenkron, A.
1968 *El atraso económico en su perspectiva histórica*. Barcelona: Ariel.
- Giddens, A.
1991 *Sociología*. Madrid: Alianza Universidad.
1987 *Las nuevas reglas del método sociológico*. Buenos Aires: Amorrortu.
1984 *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press.
1982 a *Sociology: A Brief but Critical Introduction*. Londres: MacMillan.
1982 b *Profiles and Critiques in Social Theory*. Londres: MacMillan.
1981 «A Contemporary Critique of Historical Materialism». Londres: MacMillan.
1979 *Central Problems in Social Theory*. Londres: MacMillan.
- Giner, S.
1993 «Clases, poder y privilegio», en *Leviatan* N° 51/52.
- Graciarena, J.
1983 «Crisis y cambio histórico», en *Pensamiento Iberoamericano* N° 3. Madrid.

- Grompone, R., editor; A. Adrianzén, J. Cotler y S. López, compiladores
1995 *Instituciones políticas y sociedad: Lecturas introductorias*. Lima: IEP.
- Guehno, J.M.
1995 *El fin de la democracia*. Barcelona: Paidós.
- Habermas, J.
1981 *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: Gustavo Gili Editor.
1974 «The Public Sphere: An Encyclopedia Article». *New German Critique* N° 3.
- Heaton, H.
1948 *Economic History of Europe*. New York: Harper Row Publishers.
- Held, D.
1992 *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hermet, G.
1989 *En las fronteras de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Higgot, R.
1983 *Political Development Theory*. Beckham UK: Croom Helm.
- Hintze, O.
1968 *Historia de las formas políticas*. Madrid: Revista de Occidente.
- Hirschman, A.
1986 «Acerca de la democracia en América Latina», en *Zona Abierta* N° 39-40, pp. 61-68.
1985 [1979] «La búsqueda de los determinantes económicos», en D. Collier: *op. cit.*, pp. 65-103.
1968 «The Political Economic of Import-Substituting Industrialization in Latin America». *Quarterly Journal of Economics* N° 82.1, pp. 2-32.
- Hobsbawm, E.
1996 *Historia del siglo XX*. Barcelona: Editorial Grijalbo.
1991 *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Barcelona: Ed. Crítica.
1989 *La era del imperialismo*. Barcelona: Guadarrama/Punto Omega.
1982 *Las revoluciones burguesas*. Barcelona: Guadarrama/Punto Omega.
1981 *La era del capitalismo*. Barcelona: Guadarrama/Punto Omega.
- Hunneus, C.
1990 «El desafío de la consolidación de la democracia en América Latina: Las necesidades de legitimidad y eficacia», en J. Cotler, compilador: *op. cit.*, pp. 247-264.

- Huntington, S.
1994 *La tercera ola: La democratización a fines del siglo XX*. Buenos Aires: Paidós.
- Ibáñez, J.
1990 Introducción a «Nuevos avances en la investigación social: La investigación social de segundo orden», en: *Suplementos Anthropos* N° 22, pp. 3-22.
1990 «Relatividad y física cuántica sacuden a las ciencias sociales», en *Suplementos Anthropos*, N° 22, pp. 34-36.
1990 «La historia real es la suma de todas las historias virtuales», en *Suplementos Anthropos* N° 22, pp. 41-43.
1990 «Descubriendo la trampa de Dios», en *Suplementos Anthropos* N° 22, pp. 82-84.
- Karl, T.L.
1996 «¿Cuánta democracia acepta la desigualdad?», en *Materiales de política, cultura y sociedad*. Lima: IEP.
1990 «Dilemas de la democratización en América Latina», en J. Cotler, compilador: *op. cit.*, pp. 211-246.
- Kaufman, R.; H. Chernetsky y D. Geller
1975 «A Preliminary Test of the Theory of Dependency», en *Comparative Politics* N° 7, pp. 303-330.
- Kemp, T.
1969 *Industrialization in Nineteenth Century Europe*. London: Longman Group Limited.
- Kurth, J.
1985 [1979] «Cambio industrial y cambio político», en D. Collier, compilador: *op. cit.*, pp. 322-365.
- Laclau, E. y Ch. Mouffe
1987 *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización democrática*. Madrid: Siglo XXI.
- Laski, H.
1953 [1936] *El liberalismo europeo*. México: Fondo de Cultura Económica, Breviarios, segunda edición.
- Lechner, N.
1989 «¿Responde la democracia a la búsqueda de certidumbre?», en F. Calderón, compilador: *op. cit.*, pp. 45-70. (El artículo se publicó por primera vez en *Zona Abierta* N° 39/40, en 1986.)
1985 «De la revolución a la democracia», en *Leviatan* N° 21, pp. 103-115.

- Lechner, N., editor
1991 *Capitalismo, democracia y reformas*. Santiago: FLACSO.
- Lechner, N., compilador
1982 *¿Qué significa hacer política?*. Lima: DESCO.
1981 *Estado y política en América Latina*. México: Siglo XXI.
- León, P.
1980 *Historia económica y social del mundo: La dominación del capitalismo 1840-1914*. Madrid.
- Lipset, S.
1981 *Political Man*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lipset, S.M.; K. Seong y J. Torres
1993 «Análisis comparado de los requisitos sociales de la democracia», en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N° 136, pp. 177-196.
- Macpherson, C.
1981 *La democracia liberal y su tiempo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Maddison, A.
1991 *Dynamic Forces in Capitalist Development. A Long-Run Comparative Review*. New York y Oxford: Oxford University Press.
1990 «El crecimiento post-bélico y la crisis: Una visión global», en *Pensamiento Iberoamericano* N° 18. Madrid, pp. 13-42.
1986 *Las fases del desarrollo capitalista: Una historia económica cuantitativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Marini, R.
1969 *Subdesarrollo y revolución*. México: Siglo XXI Editores.
- Marshall, T.H.
1976 *Class, Citizenship and Social Development*. Greenwood Press.
- Merkel, P.
«¿Cuáles son las democracias de hoy?», en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N° 136, pp. 293-308.
- Mills, W.
1978 *La elite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mommsen, W.
1971 *La época del imperialismo: Europa 1875-1918*. México: Siglo XXI.

- Moore, B.
1973 *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*. Buenos Aires: Paidós.
- Moore, S.
1979 *Crítica de la democracia capitalista*. Madrid: Siglo XXI, quinta edición.
- Nohlen, D.
1981 *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Nun, J.
1995 «La democratización y la modernización: Treinta años después», en R. Grompone, editor: *op. cit.*, pp. 30-49.
1993 «América Latina en la década de 1990: Algunas conjeturas», en BID: *El legado de Raúl Prebisch*. Washington, pp. 144-155.
1989 *La rebelión del coro: Estudios sobre la racionalidad política y el sentido común*. Buenos Aires: Ed. Nueva Visión.
- Nun, J. y J.C. Portantiero
1987 *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Puntosur.
- O'Donnell, G.
1996 «Ilusiones sobre la consolidación», en *Nueva Sociedad* N° 144. Venezuela, pp. 70-89.
1994 «Delegative Democracy», en *Journal of Democracy*, vol. 5, N° 1, pp. 56-69.
1993 «Estado, democratización y ciudadanía», en *Nueva Sociedad* N° 128. Venezuela, pp. 62-87.
1992 «¿Democracia delegativa?», en *Cuadernos del CLAEH* N° 61. Montevideo, pp. 5-19.
1985 [1979] «Las tensiones en el Estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia», en D. Collier, compilador: *op. cit.*, pp. 289-321.
1985 «Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del Estado burocrático-autoritario», en CLACSO: *op. cit.*, vol. 2, pp. 171-190.
1981 «Las Fuerzas Armadas y el Estado autoritario del Cono Sur de América Latina», en N. Lechner, editor: *op. cit.*, pp. 199-235.
1978 «Tensiones en el Estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia», en CLACSO N° 12. Buenos Aires: CEDES/GE.
1976 «Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado burocrático-autoritario», en CLACSO N° 1. Buenos Aires: CEDES/GE.
1972 *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G.; P. Schmitter, y L. Whitehead
1994 [1986] *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós, Estado y Sociedad, 4 vol.

- 1994 [1986] «Europa Meridional», en: *op. cit.*, vol. I.
1994 [1986] «América Latina», en: *op. cit.*, vol. II.
1994 [1986] «Perspectivas comparadas», en : *op.cit.*, vol. III.
1994 [1986] «Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas», en: *op. cit.*, vol. IV.
- Oses, J.M.
1995 «Democracia: ¿Viaje inacabado o fin del trayecto?», en *Leviatan* N° 62, pp. 85-113.
- Palmade, G.
1973 *La época de la burguesía*. México: Siglo XXI.
- Pico, J.
1986 «Anthony Giddens y la Teoría Social», en *Zona* N° 39-40, pp. 199-224. Madrid.
- Pipitone, U.
1994 *La salida del atraso: Un estudio histórico comparativo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Planas, P.
1993 *El Estado Moderno. Apuntes para una nueva biografía del Estado Social de Derecho*. Lima: DESCO.
- Polanyi, K.
1992 [1944] *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Portes, A. y A.D. Kincaid, compiladores
1990 *Teorías del desarrollo nacional*. Costa Rica: Ed. Universitaria Centroamericana.
- Prebisch, R.
1986 «Notas sobre el intercambio desde el punto de vista periférico», en *Revista de la CEPAL* N° 28. Santiago de Chile.
1984 «Cinco etapas en mi pensamiento sobre el desarrollo», en G. Maier y D. Seers: *Pioneros del desarrollo*. Washington: Banco Mundial, pp. 179-183.
1981 *Capitalismo periférico: Crisis y transformación*. México.
1976 «Crítica al capitalismo periférico». *Revista de la CEPAL* N° 1, Santiago, pp. 7-73.
1971 «El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas», en *Boletín Económico de América Latina*, vol. VII, N° 1.
1970 *Transformación y desarrollo: La gran tarea de América Latina*. Santiago: Naciones Unidas.

- 1962 «El desarrollo de América Latina y algunos de sus principales problemas», en *Boletín Económico de América Latina*, vol. VII. Nueva York: Naciones Unidas.
- Przeworski, A.
1989 *Capitalismo y Socialdemocracia*. Madrid: Alianza Universidad.
1986 «La democracia como resultado contingente de los conflictos», en *Zona Abierta* N° 39-40, pp. 1-26.
1981 «Compromiso de clases y Estado: Europa Occidental y América Latina», en N. Lechner, compilador: *op. cit.*
- Przeworski, A. y F. Limongi
1994 «Regímenes políticos y crecimiento económico», en *Desarrollo Económico*, vol. 34, N° 134, pp. 163-195.
- Quijano, A.
1990 «Notas sobre los problemas de la investigación social en América Latina», en *Revista de Sociología*, vol. 6, N° 7, pp. 11-26. Lima: UNMSM.
1989 «La nueva heterogeneidad estructural de América Latina», en H. Sonntag, editor: *op. cit.*, pp. 29-52.
- Ravi Batra
1993 *The Myth of Free Trade*. New York: CH. Schribner's Sons.
- Rodríguez, O.
1980 *La teoría del sub-desarrollo de la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rokkan, J.
1975 «Dimensions of States Formation and Nation-Building: A Possible Paradigme for Research on Variations Within Europe», en Ch. Tilly, compilador: *op. cit.*, pp. 560-600.
1971 *Nation-Building, Clevages, Formation and the Structure of Mass Politics*. Oslo: Universitaets Vorlagel.
- Rosales, O.
1988 «Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo en América Latina», en *Revista de la CEPAL* N° 34. Santiago de Chile.
- Rosannvallon, P.
1993 «La représentation difficile: Reflexions sur le cas Français». Ecole Pratique des Hauts Etudies de Paris, mimeo.
1992 *Le sacre du citoayen: Histoire du suffrage universel en France*. París: Gallimard.

- Rostow, D.
1967 *A World of Nations: Problems of Political Modernization*. Washington D.C.: Brookings.
- Sartori, G.
1995 «Los fundamentos del pluralismo», en *Leviatan* N° 61, pp. 111-126.
1992 *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Universidad, segunda edición ampliada.
1988 *Teoría de la democracia*. Vol.I y II. Madrid: Alianza Editorial.
- Schumpeter, J.
1961 *Capitalismo, socialismo y democracia*. México: Aguilar.
- Schwars, R.
1981 [1938] *Ao Vencedor as Batatas: Forma literaria e processo social nos inicios do romance brasileiro..* Primer capítulo: «As Ideias fora do lugar», pp. 13-28. Brasil: Livraria Duas Cidades, segunda edición.
- Serra, J; F.H. Cardoso y M. Marini
1978 «Polémica sobre la dependencia», en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XL. Número extraordinario E/78, pp. 9-106. México: Instituto de Investigaciones UNAM.
- Senghass, D.
1986 *Aprender de Europa: Consideraciones sobre la historia del desarrollo*. Barcelona: Ed. Alfa.
- Skocpol, T.
1995 «El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual», en R. Grompone, editor: *op. cit.*, pp. 91-129. Lima: IEP.
1985 «Demasiado escasa o demasiado abundante, pero no suficiente. Un comentario sobre la visión de S.N. Eisenstadt sobre la democracia, la modernización y las revoluciones», en CLACSO: *op. cit.*, pp. 97-104.
1984 *Los Estados y las revoluciones sociales. Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sonntag, H.
1988 *Duda/certeza/crisis: La evolución de las ciencias sociales en América Latina y el Caribe*. Caracas: Ed. Nueva Sociedad-UNESCO.
- Sonntag, H., editor. F. Calderón, A. Quijano y F. Weffort
1989 *¿Nuevos temas nuevos contenidos?: Las Ciencias Sociales de América Latina y El Caribe ante el nuevo siglo*. Caracas: UNESCO/Editorial Nueva Sociedad.

- 1989 «Los desafíos de las sociedades y de las Ciencias Sociales de América Latina y El Caribe hacia el próximo milenio», en H. Sonntag, editor: *op. cit.*, pp. 9-28.
- 1989 «Los retos internos de las Ciencias Sociales de América Latina y El Caribe», en H. Sonntag, editor: *op. cit.*, pp. 123-143.

Stepan, A.

- 1978 *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Sunkel, O.

- 1992-1993 «El marco histórico de la reforma económica contemporánea», en *Pensamiento Iberoamericano* N° 22-23, tomo I, pp. 15-51.
- 1987 «Las relaciones centro-periferia y la transnacionalización», en *Pensamiento Iberoamericano* N° 11, pp. 31-52.
- 1971 «Capitalismo transnacional y desintegración nacional en la América Latina», en *El Trimestre Económico* N° 150. México.

Suplementos Anthropos

- 1990 «Nuevos avances en la investigación social: La investigación social de segundo orden», N° 22.

Thernborn, G.

- 1985 «¿Existen verdaderamente (amenazas contra) las democracias?», en CLACSO: *op. cit.*, vol. 1, pp. 203-213.

Tilly, Ch.

- 1990 «Where do Rights Come From?» New School for Social Research (mimeo).

Tilly, Ch., compilador

- 1975 *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Tocqueville, A. de

- 1957 *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.

Touraine, A.

- 1994 *Qu'est-ce que la démocratie?* París: Fayard.
- 1989 «América Latina. Política y sociedad». Madrid: Espasa Calpe.
- 1989 «La crisis y las transformaciones del sistema político en América Latina», en F. Calderón, compilador: *op. cit.*, pp. 17-44.

Trimberger, E.K.

- 1979 «Revolution Form Above: Military Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt and Peru». Nueva Brunswick, N.J.: Transaction Books.

Turner, F. y M. Carballo

1993 «Igualdad y democracia». *RICS* N° 136.

Valenzuela, J.

1990 «Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings». Notre Dame, Kellog Institute W.P.

Wallerstein, I.

1995 *After Liberalism*. New York: The New Press.

1988 «¿Hay que “impensar” las Ciencias Sociales del Siglo XIX?», en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N° 118, pp. 551-558.

Wallerstein, I., coordinador

1996 *Abrir las Ciencias Sociales*. México: Siglo XXI.

Weber, M.

1979 *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Weffort, F.

1990 «La América equivocada: Apuntes sobre la democracia y la modernidad en la crisis de América Latina», en J. Cotler, compilador: *op. cit.*, pp. 25-67.

1993 «¿Qué es una nueva democracia». *RICS* N° 136.

1989 «Incertidumbres de la transición en América Latina», en H. Sonntag, editor: *op. cit.*, pp. 79-122.

PUBLICACIONES

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

ECONOMÍA Y POLÍTICA ECONÓMICA

- *Juan Aste*
TRANSNACIONALIZACIÓN DE LA MINERÍA PERUANA. Problemas y posibilidades hacia el siglo XXI
1997, 182 pp.
- *Alberto Graña*
METAMORFOSIS DE LA ECONOMÍA. Del andamio neoclásico al juego de abalorios del desarrollo
1997, 300 pp.
- *O. Ugarteche*
EL FALSO DILEMA. América Latina en la economía global
1997, 268 pp.
- *D. Schydłowsky / J. Schuldt*
MODELO ECONÓMICO PERUANO DE FIN DE SIGLO. Alcances y límites
1996, 104 pp.
- *A. Figueroa / J. Abugattás*
ATAQUE A LA POBREZA EN EL PERÚ
1994, 100 pp.
- *M. Palomino / M. Naranjo / C. Otero*
EL COSTO DEL CRÉDITO EN EL PERÚ
1994, 85 pp.
- *O. Dancourt / R. Rossini*
ESTABILIZACIÓN Y DOLARIZACIÓN EN EL PERÚ
1993, 85 pp.
- *J. Iguñiz / R. Basay / M. Rubio*
LOS AJUSTES: Perú 1975 - 1992
1993, 279 pp.
- *F. Villarán*
EMPLEO Y PEQUEÑA EMPRESA EN EL PERÚ
1993, 244 pp.

- *A. Álvarez / C. Montoya*

PROCESO DE PRIVATIZACIÓN EN EL PERÚ

1992, 74 pp.

- *E. Valdivia / O. Ugarteche*

REINSERCIÓN DEL PERÚ EN EL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL

1992, 61 pp.

- *M. Lajo*

EL PAN NUESTRO. ¿Cómo interpretar y resolver el problema alimentario del Perú?

1992, 284 pp.

- *C. Ferrari*

INDUSTRIALIZACIÓN Y DESARROLLO. Políticas públicas y efectos económicos en el Perú

1992, 386 pp.

- *G. Alarco / P. del Hierro / C. Salas*

REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA: Elementos para la acción

1992, 239 pp.

- *L. Alcorta*

EL NUEVO CAPITAL FINANCIERO: Grupos financieros y ganancias sistemáticas en el Perú

1992, 411 pp.

POLÍTICAS PÚBLICAS

- *Benjamín Marticorena*

LA CIENCIA EN EL DESARROLLO. La investigación científica en el Perú

1997, 100 pp.

- *P. Planas*

REGÍMENES POLÍTICOS CONTEMPORÁNEOS

1997, 456 pp.

- *F. Durand*

INCERTIDUMBRE Y SOLEDAD. Reflexiones sobre los grandes empresarios de América Latina

1996, 224 pp.

- *J.G. Nugent*

EL PODER DELGADO. Fusiones, lejanías y cercanías en el diseño cultural peruano

1996, 68 pp.

- *J. Guerola*

TRANSPORTE MARÍTIMO, PUERTOS Y ADUANAS

1996, 172 pp.

- *P. Córdova*

LIDERAZGO FEMENINO EN LIMA

1996, 177 pp.

- *Ch. Oman*

GLOBALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN. Los desafíos políticos

1996, 150 pp.

- *I. Vega-Centeno*

LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA SOCIOLOGÍA.

Invitación a la crítica

1996, 200 pp.

- *C. Arias Quincot*

PERÚ: ENTRE LA UTOPIA Y EL CINISMO. La eterna pugna entre

Maquiavelo y Tomás Moro

1996, 206 pp.

- *P. Iturregui*

PROBLEMAS AMBIENTALES DE LIMA. Algunas propuestas y la necesidad de una Agenda 21 local

1996, 126 pp.

- *M. Tapia*

ECODESARROLLO EN LOS ANDES ALTOS

1996, 202 pp.

- *I. de Rementería*

LA ELECCIÓN DE LAS DROGAS: Examen de las políticas de control

1995, 172 pp.

- *F. Tuesta*

SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL PERÚ 1978-1995

1995, 152 pp.

- *A. Gatti / P. Pareja*

DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN

1995, 130 pp.

- *H. Garrido-Lecca*

ECONOMÍA Y ECOLOGÍA. Encuentros y desencuentros

1994, 148 pp.

- *F. Tuesta*

PERÚ POLÍTICO EN CIFRAS

1994, 256 pp.

- *P. Planas*

LA REPÚBLICA AUTOCRÁTICA

1994, 263 pp.

- *I. Vega-Centeno*

SIMBÓLICA Y POLÍTICA. Perú 1978 - 1993

1994, 174 pp.

- *C. Arias Quincot*

LA MODERNIZACIÓN AUTORITARIA

1994, 182 pp.

- *J. Alfaro*

LOS GREMIOS RURALES. Rol de las organizaciones rurales en la década de los noventa

1994, 178 pp.

- *E. Arroyo*

EL CENTRO DE LIMA. Uso social del espacio

1994, 160 pp.

- *P. Pareja / A. Gatti*

ELECCIONES MUNICIPALES EN LAS PROVINCIAS DE LIMA Y CALLAO

1993, 161 pp.

- *G. Rodríguez*

CONSUMO DE ALIMENTOS EN SECTORES POPULARES

1993, 120 pp.

- *E. Watson / J. Vega / A. Pillado*

REACTIVACIÓN AGRARIA. Propuestas y alternativas de financiamiento

1993, 87 pp.

- *D. Nohlen*

SISTEMAS ELECTORALES DE AMÉRICA LATINA. Debate sobre reforma electoral

1993, 136 pp.

- *A. Ortiz de Zevallos*

URBANISMO PARA SOBREVIVIR EN LIMA

1992, 190 pp.



- *Embajada de Bolivia / Universidad del Pacifico / FFE*

PERÚ-BOLIVIA: Forjando la integración

1995, 168 pp.

- *C. Reynold / R. Wettman / C. Ferrari*

LAS ECONOMÍAS ANDINAS. Evolución y perspectivas

1993, 258 pp.

- *C. Ferrari*

CRÉCIMIENTO ECONÓMICO E INTEGRACIÓN

1993, 95 pp.

- *J. Portocarrero*

EXPERIENCIAS DE LA COMUNIDAD EUROPEA Y PERSPECTIVAS DEL GRUPO ANDINO

1992, 82 pp.

- *J. Cárdenas / F. González V. / D. Kisic*
POSICIÓN PERUANA EN EL GRUPO ANDINO
1992, 79 pp.

DESCENTRALIZACIÓN

- *B. Alvarado*
RELACIONES FISCALES ENTRE EL GOBIERNO CENTRAL Y LOS
GOBIERNOS LOCALES
1994, 152 pp.
- *A. Pezo*
NACIÓN, REGIONES Y COMPETITIVIDAD
1994, 74 pp.
- *H. Leceta*
DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN: Cinco propuestas de
Reforma Constitucional
1993, 98 pp.
- *B. Caravedo / F. Portugal*
REGIONALIZACIÓN: PRIMER BIENIO
1992, 86 pp.

Friedrich Ebert Stiftung
Apartado 18-0955, Lima 18
E-mail: postmaster@fes.org.pe
Teléfonos: 441-8454 / 441-8494
Fax: 441-8422

IMPRESO EN VISUAL SERVICE S.R.L.
JOSÉ DE LA TORRE UGARTE 433
TELEFAX: 442- 4423, LINCE
LIMA 14 - PERÚ

1480 LUCIA

UNMSM-CEDOC

UNMSM-CEDOC

ACERCA DEL MODO DE PENSAR LA DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA

CARLOS FRANCO



«Aunque nuestra visión de la democracia es informada por aquellas corrientes que la definen como 'modo de vida', la crítica a la que hemos sometido el modo preponderante de pensarla en la región se ha situado, en forma deliberada, en el plano de la democracia política en que ese modo la define y analiza. Nuestro punto de vista no ha intentado discutir el área político-institucional en que dicha perspectiva confina habitualmente los valores, reglas y procedimientos democráticos. Más bien, hemos partido de ella para criticar la forma en que es pensada entre nosotros.»

«Debo decir que, no sólo lo que entiendo por democracia, sino la misma democracia política es, entre nosotros, una cuestión pendiente.»

«Aunque no soy precisamente optimista sobre la viabilidad de su implantación en un plazo histórico previsible, no creo que ello reste sentido a la lucha por construirla. A fin de cuentas, son los ideales y valores que convoca, como la conexión de éstos con necesidades fundamentales de autodeterminación personal y colectiva, los que dotan de sentido al compromiso por su logro. Si en alguna medida este libro contribuye al debate de las condiciones que se oponen a ella o la hacen posible, habrá cumplido entonces con los propósitos de su autor.»