

Notas

Éxitos y límites de la democratización en América Latina¹

Alain Touraine

La decadencia de las políticas autoritarias

QUISIERA PROPORCIONAR ALGUNAS RESPUESTAS en relación con la pregunta siguiente: ¿se extiende y se fortalece o no la democracia en el continente latinoamericano? En otros términos, después del largo periodo de dominio de las dictaduras militares, guerrillas o partidos únicos o casi únicos, ¿ganan terreno las instituciones democráticas y es cada vez más aceptada la idea de democracia, tanto tiempo condenada como pequeño-burguesa o como cortina que oculta el poder de la oligarquía, del imperialismo extranjero o del colonialismo interno?

Es fácil observar que en casi todos los países ha desaparecido el monopolio del acceso al poder y que existen elecciones pluralistas, pese a que el fraude tiene todavía gran importancia en algunos de ellos. Sin embargo, frente a esta situación y para hablar de democracia es necesario dar respuesta significativa a dos preguntas:

La primera:

¿Acaso esto que observamos es el retroceso o la descomposición de fuerzas antidemocráticas, o el fortalecimiento de fuerzas y procesos legítimamente democráticos?

¹ Ponencia presentada con motivo de la entrega al autor del Premio Kalman Silvert por la Latin American Studies Association el día 18 de abril de 1997 en Guadalajara, México.

La segunda:

¿Se limita la democratización a una competencia relativamente abierta entre élites políticas, o se construye un sistema político que asegura la representación de una pluralidad de intereses e ideas capaz de limitar al poder del Estado dentro del marco de leyes aprobadas por representantes de la mayoría?

Antes de responder satisfactoriamente a estas dos preguntas conviene precisar el punto de partida histórico del análisis, es decir, el retroceso de las políticas autoritarias que, si bien no puede ser identificado con la democratización, es en el continente un prerrequisito para la formación de un sistema político democrático.

La presencia conjunta de dictaduras militares y de guerrillas, que tuvo como consecuencia la destrucción o el debilitamiento de las mediaciones políticas institucionales entre demandas sociales y decisiones estatales, dio origen a la incapacidad real de muchos países para autorregular su sistema político. Esta incapacidad podía ser el resultado de un control social autoritario de gran parte de las demandas sociales, lo que lleva a la violencia como única forma de expresión; podía provenir también de la corrupción del sistema político o de una ruptura de la política del gobierno nacional, sea por luchas interregionales o por la imposibilidad de aplicar las leyes en ciertas partes del territorio nacional. Detrás de estos procesos de destrucción del sistema político se vislumbra una causa más general de la violencia política, ampliamente analizada por el pensamiento latinoamericano: la heteronomía política de sociedades desintegradas por su heterogeneidad estructural, que fue analizada por Celso Furtado, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel y otros, y que puede llegar hasta el colonialismo interno críticamente analizado por Pablo González Casanova y Rodolfo Stavenhagen. Todos estos analistas indicaron claramente que la democracia es imposible o vacía de contenido real donde no existe ciudadanía; en particular donde un desarrollo desigual aumenta la distancia entre la costa y el interior, la ciudad y el campo, o más ampliamente, entre "el universo de la palabra y el universo de la sangre", entre el mundo de los que están dentro y el mundo de los que están fuera.

En términos sociológicos clásicos, eso significa que sólo una parte de la población participa en el sistema social y político y que fuera de éste existe, por un lado, una oligarquía que es más un *Stand*, un grupo de estatus (traducción corriente pero errónea del concepto alemán de *Stand*), que es una clase definida por relaciones de dominación y que depende también más a intereses extranjeros que nacionales; y por el otro lado, un mundo de los pobres, privados de derechos cívicos, marginados o excluidos.

El vocabulario estadounidense actual habla en el primer caso de *hyperclass*; en el segundo, de *underclass*, concepto desarrollado por Wilson. Este tipo de análisis llega a la conclusión de que grandes sectores de la población están en cierta manera fuera de la sociedad política o, de forma más profunda, que parte de la acción política corresponde a intereses o demandas que no encuentran expresión institucional en el sistema sociopolítico, lo que crea una extrema autonomía de ciertos actores políticos frente a demandas sociales que estos actores pretenden representar, sin que esta representatividad sea institucionalmente reconocida. Los golpes de Estado, por medio de los cuales la oligarquía argentina se opuso a las políticas populistas que favorecían a los consumidores urbanos contra los intereses de los exportadores, manifestaron en este país los límites del sistema político, tanto como las huelgas o las guerrillas revolucionarias en las áreas rurales de los países en donde los campesinos dependían de gamonales o caciques. El sistema democrático no puede sostenerse cuando los actores políticos se independizan de un sistema socioeconómico fragmentado o en crisis.

América Latina, por su tipo de evolución histórica, su dependencia del exterior, la resistencia de los caciques o caudillos, y sus extremas desigualdades sociales y regionales, ha experimentado, antes que democracia, tendencias revolucionarias o contrarrevolucionarias, con las conocidas excepciones —aunque no siempre ciertas— de Chile, Uruguay y Costa Rica. Hasta cierto punto en los países eurolatinos el universo político desborda de lejos el universo socioeconómico; lo demuestra claramente la debilidad constante de los partidos y sindicatos de clase. Ni los partidos comunistas ni los socialistas, en su definición europea clásica, han tenido una fuerza y una autonomía mayor. Incluso en Chile el partido socialista, que en los años sesenta y setenta se ubicó a la izquierda del partido comunista, tuvo componentes populistas revolucionarios más que socialdemócratas.

Esta situación es tan evidente y tan bien conocida que los movimientos de tipo populista no se transformaron en una lucha de clases después de que en muchos países fueron destruidos los gobiernos oligárquicos, sino más bien en un desborde de los regímenes nacional-populares; en populismos revolucionarios o en una acción guerrillera cuya extrema expresión fue el foquismo que se definió a sí mismo como ruptura total entre el foco y cualquier clase social o alianza política, como se vio en forma dramática no solamente en Bolivia sino en otros países. Sendero Luminoso, de manera aún más radical, atacó al Estado peruano antes que movilizar las clases campesinas o las urbanas pobres.

Los cambios políticos que muchos definen de manera superficial como democratización, representaron ante todo el agotamiento de pro-

cesos políticos desvinculados de instituciones incapaces de regular los cambios económicos y sociales. Los populismos revolucionarios fueron destruidos en el Cono Sur, en Brasil y Bolivia por dictaduras militares, o reincorporados en un populismo militar autoritario como en Perú. Los regímenes autoritarios, una vez que aplastaron con mucha violencia a sus enemigos, mostraron su impotencia cuando empezó a reorganizarse o a fortalecerse el sistema económico-social, como se vio en particular en Brasil, Uruguay y Chile, donde las dictaduras prepararon y controlaron en gran medida su salida del poder.

Durante la década perdida de los años ochenta, o más recientemente, cuando la situación objetiva parecía favorable a los movimientos revolucionarios y contrarrevolucionarios, la realidad política fue muy distinta, pese a algunas tendencias de golpes militares en Argentina, Venezuela o Paraguay.

Finalmente, la caída del imperio soviético, la decadencia de Cuba y también la descomposición de la economía nicaragüense y del poder sandinista agotaron los recursos materiales e ideológicos de las guerrillas, hasta que hubo acuerdos de paz en el Salvador y en Guatemala y elecciones libres en Nicaragua.

La transformación económica de los años noventa y la vuelta a un balance positivo de los movimientos de capitales, a pesar de las graves crisis de México y Argentina, han demostrado la capacidad creciente del sistema sociopolítico para resistir a las fuerzas centrífugas y para aumentar su capacidad de manejo político.

Pero en realidad, luego de una politización extrema en muchos países predomina una fuerte tendencia a limitar el sistema político a un mercado político abierto, y a eliminar tanto temas y debates ideológicos como toda forma de violencia política. Situación semejante a la que durante el mismo periodo, después de 1989, fue predominante en la Europa central poscomunista y en la misma Rusia, donde además el sistema político ha caído en ruinas.

Algunos actores y observadores consideran esta vuelta a procesos electorales libres como la comprobación de la victoria de la democracia. No se puede aceptar esta conclusión. La decadencia de las ideas y de los movimientos revolucionarios y contrarrevolucionarios significa el retroceso de la política concebida al margen de la mayor parte de la sociedad, lo que es favorable pero no indica *per se* la creación o el fortalecimiento de la democracia. El pasaje posible del todo político a un todo económico representaría otra forma de crisis del sistema político y de las instituciones democráticas, no su fortalecimiento. Pero esta observación nos obliga, después de esta introducción, a definir de manera más explícita, aunque sea brevemente, lo que es la democracia.

Procesos democráticos y crisis de la democracia

A pesar del sinnúmero de definiciones de la democracia que han sido propuestas, es relativamente fácil llegar a un concepto suficientemente claro de “proceso democrático”: “la transformación de una pluralidad reconocida de intereses y valores en la unidad de la ley y del gobierno a través de la libre elección, a plazos regulares, de los dirigentes políticos”. La segunda parte de esta definición es muy clásica; la primera nos recuerda que el sistema político debe actuar como mediación, como *go-between*, entre la sociedad y el Estado de manera que, como dice John Rawls, coexista bajo las mismas leyes gente de creencias y convicciones distintas. La democracia debe entonces combinar tres principios que son las condiciones básicas del proceso democrático:

- En primer lugar, *la limitación del poder del Estado* por las instituciones políticas y por la ley. La tradición política inglesa ha dado una importancia central a esta *procedural democracy* que va mucho más allá de una simple definición de las reglas del juego y que no se limita al Estado de derecho, que puede ser e históricamente ha sido muchas veces antidemocrático.
- En segundo lugar, *la representatividad social* de los dirigentes políticos y por consiguiente la subordinación de los agentes políticos a los actores sociales autoorganizados y representables. Este elemento ha tenido una importancia central en la tradición francesa y también en los regímenes socialdemócratas, como en Suecia, donde todavía se habla de partidos burgueses y partidos obreros.
- En tercer lugar, *la conciencia de ciudadanía*, que tiene una importancia central en el modelo estadounidense de democracia (en el cual el derecho constitucional y la Corte Suprema juegan un papel central) y que tuvo la capacidad de integrar inmigrantes de orígenes muy diversos.

Estos tres elementos se definen cada uno por su papel de vinculación entre dos de los tres niveles de la organización social: la sociedad civil, el sistema político y el Estado. La *procedural democracy* mantiene el control del sistema político sobre el Estado; la idea de representatividad asegura el control de la sociedad civil sobre el sistema político, y la idea de ciudadanía vincula al Estado con la sociedad y transforma a ésta en Estado nacional, tal como lo hicieron las revoluciones holandesa, inglesa, estadounidense y francesa. El conjunto de estos tres elementos constituye la democracia como expresión institucional de la soberanía popular porque crea una dinámica del poder que viene desde abajo de la sociedad y, por medio del sistema político, llega al Estado.

Si falta uno de estos tres elementos básicos, la democracia entra en crisis. Si pueblo y Estado se relacionan directamente, aparece el populismo y se destruyen las mediaciones políticas e intelectuales. Si Estado y sistema político dejan de lado al pueblo, se conforma un régimen oligárquico que puede ser antipopular pero también democratizante, como ocurrió en la primera fase de las democracias occidentales, en la época de los *Whigs* y de los *Tories* en Gran Bretaña, de los *Federalist Papers* en los Estados Unidos, y de los liberales como Tocqueville o Guizot en la monarquía de julio en Francia. Y, finalmente, si desaparece el concepto de ciudadanía, el campo político resulta invadido por los grupos de intereses.

Por supuesto, hay formas más extremas de descomposición de la democracia cuando existe sólo uno de sus tres elementos. Si únicamente se mantiene el sistema político se forma una *partitocrazia*, que los italianos no fueron los únicos en conocer; si la conciencia de ciudadanía está desvinculada de las instituciones políticas y de los actores sociales triunfa el bonapartismo, que no se confunde con una dictadura; en tercer y último lugar, si la referencia al pueblo elimina a la vez el sistema político y la conciencia de ciudadanía, aparece la dictadura de una vanguardia, creándose una dictadura del proletariado o de cualquier otra definición del pueblo.

Estos elementos de definición de la democracia son universales. De la misma manera que no hay un concepto asiático o europeo de los derechos humanos, no hay una forma latinoamericana o japonesa de democracia. En todos los países y en cualquier circunstancia la democracia es un cierto tipo de régimen político así como la capacidad del sistema político para vincular la diversidad de los intereses con la unidad de la ley. La democracia, entonces, no es un tipo global de sociedad. El apoyo mayoritario a dirigentes políticos no constituye por sí mismo una democracia; de la misma manera, los efectos favorables de una política para la mayoría del pueblo, el mejoramiento del nivel de educación o de salud pública, tienen consecuencias importantes y benéficas y pueden explicar el apoyo popular a un gobierno, pero esto no permite afirmar que tal régimen sea democrático.

Ahora podemos volver a examinar más directamente las situaciones latinoamericanas para dar una respuesta a la cuestión formulada al comienzo: después de un periodo revolucionario y contrarrevolucionario ¿entra el continente en un periodo de debilitamiento de los actores políticos y de triunfo de los actores económicos?, o bien, otra hipótesis, ¿aparece o reaparece la democracia, definida como acabo de hacerlo a grandes rasgos, es decir, por la diferenciación del Estado, del sistema político y de la sociedad civil?

Más allá de los regímenes nacional-populares

Como el continente tuvo una larga tradición de regímenes parcialmente democráticos, y la construcción o reconstrucción de las democracias no puede ser entendida y realizada sin un juicio previo sobre los regímenes nacional-populares, necesitamos entrar en temas de gran importancia que muchos de nosotros —y Kalman Silvert en particular— hemos insistido en analizar y comprender. Pero conviene subrayar solamente un aspecto central de estos regímenes y sus consecuencias: la ausencia de diferenciación entre los tres niveles que acabo de separar en la definición de la democracia: Estado, sistema político y sociedad civil. La misma palabra compuesta, nacional-popular, indica la mezcla de lo nacional y de lo popular, del Estado y del pueblo. Esta mezcla puede llegar a un populismo autoritario, tal como existió en los comienzos del peronismo, en largos periodos de la política mexicana, y obviamente aún más en el Brasil getulista. Pero no siempre destruye el sistema político, incluso a veces lo fortalece, como ocurrió de manera extrema en el Uruguay battlista, así como en el Chile de Frei y de Allende, y también en la República Dominicana en su periodo PRD. Pero los gobiernos nacional-populares tuvieron como rasgo común una fuerte identificación del Estado, de un partido o movimiento y de un pueblo o de una nación. Más nacionalistas en los casos de México y Brasil, más populistas en el México de Echeverría, en el peronismo o en la ideología del APRA, como en el trienio venezolano, los regímenes nacional-populares mezclaron medidas de distribución de recursos externos con políticas de sustitución de importaciones y, en el terreno social, la extensión de una amplia clase media urbana con la separación ya mencionada entre los incluidos y los excluidos.

Este breve esbozo de análisis de un tipo de sistema político que todos conocemos nos recuerda que la democratización no es solamente lo contrario del choque directo entre fuerzas revolucionarias y Estados contrarrevolucionarios, sino también representa la ruptura con regímenes anteriores definidos por una gran confusión entre lo estatal, lo político y lo social, y una fuerte dualización o heterogeneidad de la sociedad, en materias económica y política.

La situación actual en el continente se define primeramente por una *diferenciación creciente* de los tres niveles de la vida social. Eso es resultado de las políticas de ajuste estructural que siguieron a un periodo de descomposición de los regímenes nacional-populares o más concretamente, de crisis inflacionarias o hiperinflacionarias. La política económica se vuelve más liberal, los controles sociales y políticos de la economía disminuyen o son eliminados. El FMI en muchos casos apare-

ce como el dueño del sistema económico y financiero. Decididas desde arriba, estas políticas destruyen la independencia de los grados de intervención que caracterizaban a las nacional-populares. Se puede hablar de una revolución capitalista si se entiende por capitalismo, no la economía de mercado en sí, ni tampoco el papel central de los empresarios privados, sino, como ya lo indiqué, la autonomización de los actores económicos. Tal es el caso de nuestra época, cuando todos hablamos de globalización o mundialización de la economía. Es indiscutible que se vive un periodo de desocialización y despolitización de la economía, es decir una revolución capitalista. Las revoluciones capitalistas y su desvinculación del sistema económico y del sistema político o de las demandas sociales no acarrean por sí, en todos los países, la caída de la democracia, ya que ésta no cayó ni en Inglaterra (eje del sistema económico mundial a comienzos de siglo) ni en Alemania, Estados Unidos, Francia y Japón, principales países del sistema capitalista. Pero al contrario, provocó revoluciones sociales y políticas en los países dominados; en México primero, en Rusia y otros países después. Se plantea entonces la pregunta ¿hacia dónde va el continente? Existen tres posibilidades: 1) hacia una alianza del liberalismo económico con la democracia política, o al contrario, 2) hacia una pérdida de control político y una dualización creciente de la sociedad que destruye la ciudadanía, o bien, 3) hacia una alianza del liberalismo económico con un autoritarismo político.

Para contestar estas preguntas conviene ante todo desprenderse del determinismo económico según el cual la democracia es un subproducto del desarrollo económico, hipótesis que le restaría importancia, particularmente en los países subdesarrollados o emergentes que tendrían que aceptar regímenes autoritarios hasta que lograron llegar a un rango suficientemente alto de desarrollo económico.

Esa noción tuvo gran aceptación algunas décadas atrás, pese a ser una mezcla de análisis acertados e ideas falsas. Me parece correcto que, según la conocida fórmula de nuestro colega Maravall (antiguo ministro de Educación en España), no hay democracia sin economía de mercado, sin embargo hay muchos países con economía de mercado sin democracia. En realidad, en este periodo de globalización económica abundan en el mundo países con economía de mercado y con regímenes autoritarios. El caso más notable es China, pero muchos países asiáticos aceptan también el liberalismo económico. Ejemplos como los de Marruecos, Túnez, o, en América Latina, ayer Pinochet y hoy Fujimori, muestran que en las economías emergentes la alianza del liberalismo económico con el nacionalismo cultural o un régimen autoritario representa una situación no solamente común, sino predominante. ¿Quién se atrevería hoy a profetizar que todos los países arribarán tarde o temprano al mis-

mo tipo de régimen político?; ¿quién, después de la caída del muro de Berlín, cree todavía —como algunos analistas— que el mundo entero va adoptando un modelo único de organización social: economía de mercado, democracia parlamentaria y tolerancia cultural? Aunque la tesis opuesta no sea mucho más sólida que ésta, resultan más sugerentes las ideas de politólogos que avizaron enfrentamientos culturales, étnicos y religiosos aún más profundos que las luchas sociales y nacionales del pasado, enfrentamientos dirigidos por estados o fuerzas políticas autoritarias.

Una segunda observación, aún más crítica, es que la definición de la democracia utilizada por los autores que la vinculan estrechamente con la modernización económica es casi tautológica, porque está centrada en un pluralismo político aparentemente más fácil de conseguir en países con desarrollo endógeno, es decir, donde los actores económicos son independientes del Estado. Pero si uno se refiere a la definición que acabo de dar, es posible llegar a conclusiones distintas, ya que la conciencia de ciudadanía puede debilitarse en los países ricos no solamente porque los intereses económicos son más fuertes que la conciencia de participar en la vida de un Estado nacional, o porque se observa una tasa baja de participación política, o porque el grado de corrupción o de dependencia de las decisiones políticas en relación con grupos de intereses o *lobbies* es alto. Finalmente, algunos años atrás la democratización parecía más perceptible que el crecimiento económico, y recientemente la segunda crisis mexicana difundió de nuevo una imagen negativa de la economía latinoamericana. En realidad, su futuro próximo es alentador: para el año de 1997 el Producto Interno Bruto (PIB) del continente crecerá entre 4 y 5% y las economías latinoamericanas representarán para los inversionistas extranjeros —según el banco de Boston— la mejor oportunidad de inversiones, ubicando primero a México y después a Brasil, Argentina y Chile. Pero esta situación no tiene por sí sola consecuencias políticas favorables para la democratización. Las excelentes perspectivas de México no nos aseguran que la democratización real progrese en el país. De la misma manera que el crecimiento de Colombia en el pasado no fortaleció su democracia.

Todas estas observaciones críticas nos llevan a abandonar una concepción evolucionista ingenua. Conviene definir la situación política de América Latina no tanto por su grado de participación en un proceso general de modernización, por situaciones políticas favorables o desfavorables a la formación de la democracia, sino en términos de la capacidad del sistema político de actuar como mediador entre la pluralidad de los grupos sociales y la unidad de la ley y del gobierno.

Las condiciones de la democratización

La manera más sencilla de llevar a cabo tal análisis es examinar primero las condiciones de formación de los elementos básicos del proceso político y, después, de las formas de vinculación entre ellas, es decir de los tres componentes del proceso democrático: limitación del poder estatal, representatividad de los agentes políticos, y conciencia de ciudadanía.

En el periodo actual lo que parece más urgente es la transformación del Estado, a la que suelo llamar la *estatización del Estado*. La liberalización de la economía ha separado las instituciones económicas de las políticas, dado el proceso de diferenciación, que según los clásicos y especialmente Max Weber es un elemento central de la modernización. El Estado puede dejar que disminuya su capacidad de intervención, o al contrario, puede fijar nuevas metas: por un lado la convergencia de factores cada vez más indirectos de producción —el fortalecimiento de lo que Fernando Fajnzylber llamó núcleos endógenos de desarrollo—, y por otra parte la integración nacional —que puede ser amenazada por la formación de nuevos enclaves—. Brasil es un buen ejemplo del esfuerzo casi constante del Estado para integrar una nación segmentada por enormes desigualdades regionales. Desde Getulio Vargas hasta el Plan Real y sus consecuencias, pasando por la formación de nuevos polos económicos en el nordeste, el Estado brasileño ha intentado aunque no siempre con éxito integrar mejor el territorio nacional, incluso a veces contra las protestas de Saõ Paulo.

A pesar de que el ejemplo brasileño es casi excepcional y la evolución actual de México es muy distinta —con crecimiento rápido de maquiladoras en la frontera norte e incremento de desequilibrios entre norte y sur que provocan grandes migraciones hacia el Distrito Federal y hacia los Estados Unidos—, durante las presidencias de De la Madrid y Salinas de Gortari se intentó fortalecer el Estado, aunque no mediante un proceso de democratización sino de presidencialización.

¿De qué depende que se lleve a cabo o no esta estatización de un Estado que siempre fue fuerte en Chile (desde Portales), débil en Argentina, más que débil en Colombia o en Ecuador, etc.? Los factores principales parecen ser de tipo histórico: la homogeneidad relativa de la población, o la conquista de un espacio nacional —en Brasil desde el periodo de los Bandeirantes o en Chile con la marginación de los Mapuches al sur del río Bío Bío—, o el efecto unificador del movimiento revolucionario —lo que dio durante muchos años a México un Estado fuerte y con gran capacidad de integración y de represión—. De manera opuesta, el Estado es débil cuando existen grupos económicos nacionales o extranjeros con demasiada autonomía, como en Colombia, Ecuador o Argentina,

durante el gran periodo exportador, y también en Brasil cuando el estado de Saõ Paulo rompió en 1932 su participación en el sistema político nacional.

La construcción o reconstrucción de un Estado con fuerte capacidad de movilización de recursos y de integración nacional permite a su vez la autonomización del *sistema político*, porque éste se encuentra entonces separado del Estado y de su política vieja de tipo clientelar.

Pero si todos los países del continente han aceptado —aunque sea tardíamente, con entusiasmo o desconfianza— la apertura de su economía, y si muchos de ellos están fortaleciendo su Estado y aumentando, por ejemplo, la carga fiscal (como se observa tanto en Argentina como en Chile), pocos han organizado un sistema político autónomo. Aquí se percibe una oposición bastante tajante entre el norte y el sur: los países del sur siguen, con mayor o menor éxito, un proceso de institucionalización política, mientras que los del norte se alejan de esta meta y viven en un sistema autoritario o en un sistema caótico, y en algunos casos, en un sistema político orientado hacia la incorporación a la economía estadounidense antes que hacia la integración de la sociedad nacional, como ocurre en la República Dominicana, sin mencionar el caso especial de Panamá.

Es notable la capacidad de los países del sur para construir y sostener en circunstancias a veces difíciles un sistema político autónomo. Por supuesto, el caso extremo es Chile. Desde el plebiscito ganado con el tema de la reconciliación y no de la revancha, el régimen democrático ha reconstruido bajo el liderazgo de Patricio Aylwin un sistema parlamentario en el que gran parte de las fuerzas pinochetistas fueron incorporadas, lo que ocasionó un debilitamiento notable de los grupos extremistas, y en particular del partido comunista, pese a su política moderada durante el periodo de la Unidad Popular, pero como consecuencia de la actitud extremista del Frente Patriótico Manuel Rodríguez. Esta fuerza del sistema político, el papel central de la concertación en la cual están unidos demócratacristianos y socialistas, dan cuenta de la capacidad intervencionista del Estado en una política económica que nunca aceptó capitales a corto plazo y aseguró un flujo importante de inversiones reales. El éxito no era evidente al comienzo. Luego de intensos conflictos y de una represión brutal y frente a la presencia muy notable de un general como Pinochet que se apoyaba en su Constitución, eran previsibles. No ocurrieron tensiones o rupturas políticas en gran medida porque el proceso de diferenciación institucional estaba ya bastante avanzado. La política económica a partir de 1984-1985 fue claramente orientada hacia afuera, pero no —como en el tiempo de los *Chicago Boys*— dedicada a construir castillos de naipes financieros. El Estado, tan fuerte en Chile, asu-

mió sus responsabilidades nacionales. Esta doble evolución permitió la formación de un sistema político sólido, lo cual no significa que la política social de Chile haya sido un éxito, o que este país cumpla con todos los requerimientos del proceso democrático, aunque sería injusto no reconocer el éxito excepcional del proceso político chileno.

En Bolivia, país sumamente diferente de Chile, el éxito político es también notable desde la vuelta de Paz Estenssoro al poder y hasta la alianza de Sánchez de Lozada con Víctor Hugo Cárdenas y los altos mandos aymarás contra Banzer y las corrientes políticas de tipo populista.

Menos evidente es la autonomización del sistema político brasileño, debilitado por la ausencia de verdaderos partidos y en el cual la Cámara de Diputados funciona como *clearing house* de grupos de intereses. Sin embargo este sistema se ha mostrado capaz de resolver el caso Collor y ha mantenido además un equilibrio útil entre el gobierno federal, los estados y los municipios. Pero el sistema político sigue siendo el elemento más débil del proceso brasileño, lo que puede ser explicado dentro del presente marco de análisis por la insuficiente reconstrucción del Estado, a pesar de las intenciones proclamadas por el nuevo presidente.

No es paradójico decir que el sistema político argentino, pese a la existencia de numerosos casos de corrupción y de manipulación, está recuperando una capacidad más grande de acción autónoma. Aunque muchos observadores anunciaron durante estos últimos años una "fujimorización" de Menem, esto no sucedió. El pacto de Olivos fue un elemento decisivo en el fortalecimiento del sistema político y se advierte claramente un proceso de reconstrucción de la vida política, en particular del Partido Radical en su posible alianza con el Frepaso.

Por supuesto, el Uruguay de Sanguinetti sigue teniendo, como Chile, un sistema político fuerte.

No es posible revisar tan detenidamente la situación de los países más al norte. La crisis permanente del Estado y del sistema político colombianos —a pesar de los esfuerzos de Samper— y la extrema debilidad del sistema político venezolano, son demasiado conocidos e indican un fracaso claro del proceso democrático en estos países, lo que se observa también en Ecuador. En México, la alianza del neoliberalismo y del corporativismo estatal ha impedido hasta la fecha la formación de un sistema de partidos.

Muy diferente de los casos mexicano, colombiano y venezolano es la evolución de los países centroamericanos que enfrentaron durante años una situación de guerra interna o de guerrillas. El Frente Farabundo Martí se incorporó con éxito al sistema político salvadoreño; se ha llegado por fin a un acuerdo de paz en Guatemala; y Nicaragua, país en ruinas, tuvo

elecciones libres. Mucho más endeble es el sistema político haitiano con la división del movimiento Lavalás y una participación electoral muy débil.

Para que sea completo el proceso de diferenciación institucional conviene, por último, que aumente la capacidad de acción autónoma de los *actores sociales*. Pero aquí se ven los límites actuales del proceso democrático. Sin embargo conviene confrontar sur y norte, pero de manera opuesta a lo que se observó en la configuración política, porque la formación de actores sociales, especialmente populares, es difícil y limitada en el sur, mientras que es más perceptible y fuerte en los países del norte.

Ni en Chile, Brasil o Argentina, los sindicatos y el movimiento obrero en general —que han tenido una gran trayectoria en estos países— desempeñan un papel central en el proceso político. Se dedican en gran parte, como la UGT en España o el FO en Francia, a defender a los asalariados de las empresas públicas, es decir de sectores de clase media, en lugar de luchar contra desigualdades sociales crecientes.

Si bien es cierto que las CGT argentinas organizaron varias veces una serie de huelgas generales contra el gobierno, es difícil hablar en este caso de un movimiento social, porque la participación del sindicalismo en el Estado y en el sistema institucional es demasiado fuerte. En Brasil, después de la exitosa creación de un sindicalismo libre por Lula Da Silva en el ABC paulista, la CUT se ha orientado cada vez más hacia la defensa de los trabajadores bancarios y otros empleados públicos, apoyándose en el descontento político de la clase media que labora en ese sector. Recientemente los dirigentes de la CUT han tomado una posición más negociadora, pero sin tener una capacidad de movilización muy fuerte. También en Perú se puede observar el retroceso del sindicalismo que había obtenido una gran capacidad de acción autónoma, en particular en las minas y bajo el liderazgo comunista.

El contraste es grande con la formación de movimientos sociales a la vez autónomos y democráticos más al norte, en particular donde existe una población indígena importante. De Marcos a Rigoberta Menchú, de los indios ecuatorianos a los kataristas o a grupos más limitados en Colombia, es importante y notable la formación de movimientos sociales en ruptura con las antiguas guerrillas y aunando de manera novedosa la defensa de una identidad cultural con una voluntad de democratizar la sociedad nacional. La atención internacional que consiguió el neozapatismo de Chiapas me parece muy legítima, a pesar de la debilidad material de las comunidades de la selva lacandona y de las escasas posibilidades de Marcos y de sus consejeros y apoyos para influir sobre la evolución del sistema político mexicano. Considero que el movimiento

encabezado por Marcos es el elemento más democratizante del sistema político mexicano.

En resumen, acabo de describir una democratización trunca, en la cual la autonomización de la economía y del Estado no fue completada por la formación de un sistema político y de actores sociales fuertes, sino solamente por la formación débil del sistema político en los países del sur (salvo en Chile y Uruguay donde está consolidada) y por la creación en los países del norte, o a veces en otros, de movimientos sociales generalmente campesinos, combinando la defensa categorial con acciones políticas democratizantes.

Conviene ahora considerar más directamente la situación de los tres componentes del régimen democrático; la limitación del poder estatal, la representatividad social de los agentes políticos y la conciencia de ciudadanía que vinculan la sociedad civil, el sistema político y el Estado.

- *El poder del Estado está limitado* en general, no por el sistema político y por los actores sociales, sino más bien por su propia debilidad o por su subordinación a las exigencias del sistema económico internacional y de las grandes instituciones financieras.
- *La representatividad social* de los agentes políticos sigue siendo en general muy baja, especialmente en los países del norte. Es más fuerte en Argentina que en Brasil, pero solamente en Chile alcanza un nivel muy elevado, en realidad más alto que en la mayor parte de los grandes países industriales. La corrupción, el clientelismo, la inestabilidad del sistema político indican la presencia de una *partitocrazia*, cuyo origen principal es la debilidad y heteronomía de los mismos actores sociales.
- *La conciencia de ciudadanía*, a mi modo de ver, es más débil en el periodo actual de lo que fue en el nacional-popular, cuando existía una ideología fuerte de la mexicanidad y cuando Brasil estaba dominado y movilizado por su Estado. Otra vez, Chile aparece como un caso aislado. En general es difícil hablar de una dinámica democratizadora que tenga sustento popular, en leyes y en decisiones de gobierno.

Conclusiones

Como lo indiqué, la democratización descansa en tres procesos siempre presentes pero opuestos que intervienen en el mismo orden.

El primero es la diferenciación institucional. Le otorgué mucha importancia porque las tradiciones políticas del continente —la nacional-

popular, la revolucionaria y la contrarrevolucionaria— se habían caracterizado por una escasa diferenciación institucional e incluso por una lucha abierta contra ella. A pesar de los límites o fracasos parciales de este proceso, no cabe duda que los países latinoamericanos tienen hoy un nivel de diferenciación institucional mucho más alto que en cualquier momento del pasado. El aspecto más evidente de este proceso es la autonomización de la economía, condición necesaria pero no suficiente de la democratización.

El segundo proceso, que presenté como central en la introducción, es la presencia de los tres principios: limitación del poder estatal, representatividad social de los agentes políticos, y ciudadanía. Aquí el balance final es mucho menos halagüeño. Se observa más bien la debilidad de los procesos de vinculación del Estado, del sistema político y de la sociedad civil. De tal manera que los componentes positivos del proceso democrático están mucho menos presentes en la situación actual que el componente negativo, es decir la diferenciación institucional.

Finalmente, *el tercero* es la dinámica global desde abajo hacia arriba que subordina los agentes políticos a las demandas de la mayoría, y el Estado al control del sistema político. La dinámica política en América Latina sigue operando desde arriba hacia abajo. Pero esta conclusión negativa tiene que ser limitada porque la situación se parece mucho a la que existe en los grandes países industriales, no solamente occidentales sino del mundo entero. No conviene pedir a los latinoamericanos más de lo que dan los países europeos y norteamericanos. Pero la debilidad del proceso democrático, en otros países muchas veces limitado a las libertades públicas, no puede evitar que nos inquiete el proceso latinoamericano todavía muy incompleto y frágil. Nos preocupa en particular la evolución antidemocrática en Perú y la ausencia permanente de principios democráticos en México.

América Latina prácticamente no conoce más que la presencia de proyectos políticos autoritarios; la sociedad civil está menos incorporada al Estado y dominada por él, pero su autonomía no significa que el principio democrático por excelencia, la soberanía popular, sea realmente respetado. En América Latina, como en muchas partes del mundo, acabamos de vivir una transición liberal que eliminó formas de control político y social de la economía que se habían vuelto cada vez más disfuncionales.

Pero esta liberalización, que muchos consideran como una precondition de la democracia, no es por sí democratizante. Elimina obstáculos, pero no ofrece ni la capacidad social de iniciativa ni la concepción del sistema político y de sus funciones que dan vida a la democracia. Casi todos los países viven en el momento actual el mismo problema:

¿cómo ir más allá de la transición liberal; cómo salir de ella; cómo evitar que la economía se vuelva más salvaje que libre; cómo construir una sociedad dominada por principios de libertad, igualdad y justicia? En muchas partes del mundo se sigue un camino abiertamente no democrático para vincular de nuevo la economía con la nación y su cultura. América Latina al contrario, aunque forma parte del mundo occidental, procura encontrar una solución democrática a la ruptura entre economía y sociedad. Búsqueda difícil, con éxitos y fracasos en todos los países pese a su alerta permanente. Espero que este análisis del proceso democrático sea útil a los actores sociales para que tengan una conciencia más clara de su capacidad de acción y para que consigan que sus países avancen hacia nuevas etapas de la democratización.