

Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC)

Documento de Trabajo 92-03

Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década de los 90

Ludolfo Paramio

Instituto de Estudios Sociales Avanzados
CSIC

Publicado en C. Moya, A. Pérez-Agote, J. Salcedo y J.F. Tezanos, comps.,
Escritos de teoría sociológica en homenaje a Luis Rodríguez Zúñiga, 847-864,
Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992.

Este trabajo se realizó en el marco del proyecto
Los resultados de la democracia: un análisis comparado
(CICYT AME91-0257).

Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década de los 90*

Ludolfo Paramio

Instituto de Estudios Sociales Avanzados
(CSIC, Madrid)

1. El final de un ciclo

Desde la segunda guerra mundial las principales economías latinoamericanas han vivido hasta la crisis de la deuda, al comienzo de los años 80, un rápido crecimiento económico, que sin embargo no ha permitido en la mayor parte de los casos superar una profunda dualidad social, en la que, junto a sectores dinámicos y de niveles de vida tolerables o altos, se mantenía una extensa realidad socialmente marginal y económicamente estancada.

Este hecho -la incapacidad del crecimiento para poner fin a la dualidad social- fue considerado por gran parte del pensamiento latinoamericano, durante muchos años, como el principal punto débil de un modelo *dependiente* de capitalismo. La dependencia era el mal originario, la dualidad su consecuencia. Pero a la hora de la verdad el talón de Aquiles de las economías latinoamericanas ha resultado ser otro: la fundamental orientación del crecimiento hacia el mercado interno, siguiendo la dinámica de la llamada *industrialización para la sustitución de importaciones*. Esta orientación mercadointernista -si se puede usar un término semejante- ha sido la clave de una incapacidad para dar continuidad al crecimiento en el marco de la nueva división internacional del trabajo que trajo consigo la crisis de los años 70, aunque en realidad la crisis sólo supuso el estallido, bajo el impacto de la elevación de los precios del petróleo en 1973, de desequilibrios cuyas raíces venían de la década anterior.

Como es bien sabido, en los años 60 se había hecho patente una notable internacionalización de la economía mundial, puesta de relieve por ejemplo en el creciente estudio (y crítica) de las llamadas empresas *multinacionales*, pero que implicaba de hecho la creciente imposibilidad de estrategias de crecimiento concebidas para funcionar en economías (nacionales) cerradas. Ahora bien, la estrategia mercadointernista sólo era viable precisamente en economías cerradas, protegidas frente a las importaciones industriales de los países más desarrollados o *centrales* en el sistema capitalista mundial.

* En C. Moya, A. Pérez-Agote, J. Salcedo y J.F. Tezanos, comps., *Escritos de teoría sociológica en homenaje a Luis Rodríguez Zúñiga*, 847-864, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992. Este trabajo se realizó en el marco del proyecto **Los resultados de la democracia: un análisis comparado** (CICYT AME91-0257).

Vayamos por partes. El crecimiento económico latinoamericano se había apoyado hasta la primera guerra mundial en las llamadas exportaciones tradicionales (agropecuarias o extractivas) en las que la región poseía impecables ventajas comparativas desde la más ortodoxa perspectiva ricardiana. Las caídas del comercio internacional que trajeron las dos guerras mundiales y la crisis de los años 30 crearon condiciones favorables a una industrialización destinada al mercado interno, hasta entonces abastecido de bienes manufacturados a través de las importaciones, y que además se expande en este medio siglo a consecuencia del crecimiento numérico de las clases medias que es fruto inevitable del propio desarrollo de la urbanización y de la administración del Estado, y otra de cuyas manifestaciones es la crisis de las democracias oligárquicas.

Se suele atribuir a las oligarquías agroexportadoras una oposición frontal a la industrialización interna. En realidad los procesos son bastante diferentes de país a país. La oligarquía terrateniente mexicana es desmantelada por la revolución, especialmente en el período cardenista, la brasileña encuentra una fórmula para coexistir beneficiosamente con la industrialización (la explícita exclusión de los trabajadores rurales de la legislación social introducida en la industria), y la argentina se mantiene decididamente opuesta a una industrialización que, junto con una importante redistribución de ingresos a favor de los trabajadores y clases medias urbanas, se financia fundamentalmente a partir de aranceles sobre las exportaciones (es decir, a expensas de las rentas de la propia oligarquía agropecuaria).

Lo que sí parece indiscutible es que las viejas clases propietarias no demostraron el deseable espíritu empresarial, sino que se limitaron a una lógica económica feudal (como la analizara en su momento W. Kula), por lo que la industrialización latinoamericana no pudo partir de inversiones de capital endógeno suficientes para desarrollar desde el primer momento estrategias de competición en el mercado mundial. La industria nació en América Latina para cubrir limitados mercados locales, contando con una protección *de facto* ante la competencia internacional, a consecuencia de la guerra o de otros factores coyunturales.

El problema es que esa industria mercadointernista creó a su vez sus propios intereses sociales e impuso a medio plazo su propia dinámica económica. A la altura de la segunda guerra mundial, cuando el modelo *político* de los principales países de América Latina se hallaba en un momento de definición (como lo estaba en Europa, aunque aquí el juego entre democracia, fascismo y comunismo se estuviera decidiendo por la fuerza), los actores sociales en auge eran los procedentes de la industrialización para la sustitución de importaciones. No es extraño que los gobernantes, en un momento de equilibrio inestable, trataran de apoyarse en una alianza con estos actores.

El resultado fue una fórmula vaga y sin embargo descriptivamente eficaz: el *populismo*. Un gobierno que se apoya en los sectores de empresarios y trabajadores vinculados a la industrialización y en las clases medias que se benefician de ella, especialmente los funcionarios y profesionales que dependen del Estado. Quedan fuera los grandes propietarios de la tierra, el campesinado que depende de ellos, y profesionales liberales que no dependen (o creen que no dependen) de ese proceso de modernización.

Así como la existencia y definición del populismo son temas muy polémicos, el análisis de las fuerzas políticas que lo apoyaron o se opusieron a él, y de sus bases sociales, son cuestiones ya ampliamente discutidas y sobre las que merece la pena volver, pero aquí sólo se pretende esquematizar un resultado político y social. Un Estado que dependía en su apoyo social de la continuidad del crecimiento mercadointernista, o que debía optar por enfrentarse a la mayor parte de las clases urbanas (las más activas políticamente) y apoyarse en la oligarquía y en sus clientelas.

Ahora bien, parece necesario admitir que ese dilema no es sólo característico de los regímenes que formalmente podemos llamar populistas, como Argentina, México o el Brasil anterior a 1964. En realidad es propio de lo que se puede denominar una *matriz de centralidad estatal* (Cavarozzi, 1991) que articula las relaciones económicas, sociales y políticas. Esta matriz implica una dependencia de los actores sociales emergentes (clase trabajadora industrial, burocracia estatal, clases medias urbanas ligadas a la industrialización) respecto a la actuación del Estado, a la vez que éste depende de dichos actores para el mantenimiento de sus políticas, pues de ellos recibe su legitimidad.

Cavarozzi subraya que la legitimidad del Estado en estas sociedades depende de un mito fundacional o de su capacidad para ofrecer resultados (redistribuir ingresos), o de una combinación de ambas posibilidades. El caso mexicano puede mostrar que la legitimidad fundacional se erosiona rápidamente cuando no va acompañada por resultados materiales: las elecciones de 1988 se pueden entender como un intento del frente cardenista para arrebatar la legitimidad fundacional al PRI, apoyándose en el *descontento* social provocado por la política de ajuste llevada a cabo durante el período de De la Madrid¹. En general se puede pensar que toda legitimidad se erosiona rápidamente en períodos de ineficacia estatal.

¹ El cardenismo sólo podía disputar la legitimidad fundacional al PRI haciendo suyo con más radicalidad el discurso nacionalista y revolucionario, es decir, la lógica del modelo económico que evidentemente ya era inviable desde 1982: ésta podría ser una de las razones para el rápido desgaste posterior del PRD en elecciones locales, junto con la muy reducida capacidad de movimiento que le dejaba su negativa a reconocer a Salinas como presidente legítimo.

Pero lo que pretende subrayar Cavarozzi, a mi juicio correctamente, es la ausencia en estos países de una tradición o una cultura política de legitimidad del Estado por las reglas de procedimiento que se siguen en la selección de gobernantes y en la toma de decisiones; esto es, la ausencia de una tradición de legitimidad legal-racional del Estado democrático. A lo que eso nos conduce es a un doble vínculo de dependencia: el Estado depende en su legitimidad de su capacidad para ofrecer mejoras económicas a un conjunto de actores sociales que, a su vez, dependen del Estado sustancialmente para mantener su posición económica y social.

Esta matriz de articulación política y social centrada en el Estado puede verse sin embargo como consecuencia de un *régimen social de acumulación* (Nun, 1987) que se asienta a partir de la dinámica de la industrialización para la sustitución de importaciones, en la medida en que esta dinámica crea actores con preferencias y estrategias que favorecen aquella matriz. No pretendo sostener que la economía explique siempre la política, pero parece que en este caso, dadas las condiciones de partida, era muy poco probable que los actores sociales y políticos pudieran actuar de forma radicalmente distinta a aquella en que de hecho lo hicieron.

El punto clave es, a mi juicio, la apuesta por una industria protegida frente a la competencia exterior. No es difícil comprender que, partiendo de situaciones de baja capitalización, la apuesta contraria (por una industria competitiva) implicaba inicialmente moderación salarial, lo que no sólo habría contado inicialmente con la oposición de los trabajadores, sino también de los propios industriales, a los que se exigiría hacer crecer las inversiones más rápidamente que la rentabilidad, ya que sin crecimientos salariales significativos el mercado interno sólo registraría una lenta expansión. Es más, cuando el modelo contó con la posibilidad de inversiones extranjeras éstas diseñaron sus estrategias sobre situaciones casi de monopolio en el mercado interno, y sólo secundariamente para la exportación. Una vez puesta en marcha esta dinámica, era muy difícil que cualquier actor, social o político, pudiera corregirla.

En este sentido, el populismo es sólo una de las configuraciones políticas que podían cristalizar en un régimen social de acumulación mercadointernista. Si cabe dar alguna definición de populismo, ésta debe incluir un doble vínculo por el cual el Estado favorece la inclusión y movilización de los sectores populares a la vez que crea mecanismos caudillistas y autoritarios para el control de esos mismos sectores. Se puede decir que en este punto se parecen el peronismo, el Brasil anterior a 1964 y el régimen mexicano posterior a Cárdenas. Pero estos rasgos no se dan en Chile ni en Uruguay, y sin embargo en estos países el régimen social de acumulación se mantiene dentro de la misma dinámica.

Resulta interesante señalar algunos equívocos frecuentes que surgen en el análisis de este problema. El primero y más frecuente es culpar al *dirigismo* estatal de los males del modelo.

Esta crítica se ha planteado sobre todo desde los años 70, en un momento en que la administración y las empresas públicas ya no eran financiables, y al mismo tiempo la capacidad del Estado para cambiar la dinámica del modelo era mínima por la relación misma de los gobiernos con los actores sociales.

Ahora bien, este mismo hecho lo que revela es que el Estado no era demasiado fuerte, sino que había llegado a ser demasiado *grande* (para sus posibilidades financieras reales) precisamente porque era demasiado *débil*, es decir, porque carecía de la autonomía precisa, respecto a los actores sociales, para corregir el régimen social de acumulación. El Estado no era dirigista, sino *seguidista*: arrastrado por la dinámica de la sustitución de importaciones, era cautivo de los actores sociales surgidos de ésta, y crecía para satisfacer sus demandas, no según un proyecto autónomo de sociedad o de crecimiento económico.

A su vez, esto se hace patente en los intentos de las dictaduras militares de los años 70 de conseguir autonomía estatal para cambiar el régimen social de acumulación²: reprimiendo a los actores sociales y suprimiendo a los actores políticos, los gobiernos militares pretenden salir del círculo vicioso en que ha desembocado el crecimiento mercadointernista. Pero aquí de nuevo surge un equívoco: el de que la salida vendrá dada por la simple retirada del Estado de la economía y la consiguiente ampliación del papel del mercado como regulador social. Parece evidente, a partir del ejemplo de la política económica argentina con Martínez de Hoz, que el abandono del proteccionismo y el ultraliberalismo no bastan para llegar a un nuevo régimen social de acumulación. En Chile, en cambio, la apuesta (desde el Estado) por un modelo no sólo abierto, sino *competitivo* hacia el exterior, sí parece haber cristalizado.

No cabe analizar aquí el precio social que impusieron las dictaduras, en términos de represión y de dualización social; por otra parte son cuestiones sobradamente conocidas. El punto es que en Argentina esos costes sociales se pagaron por nada, pero en Chile condujeron a un nuevo régimen social de acumulación, que al menos de momento parece más viable que el anterior, y que en principio debería poder corregirse en un sentido más redistributivo sin poner en peligro la viabilidad del crecimiento económico. Y lo que interesa subrayar es que el cambio de modelo exigió *autonomía* del Estado y apuesta por una integración competitiva en el mercado internacional, con políticas dirigidas específicamente a este fin.

Dicho de otra forma: en los años 80 se cierra en América Latina un ciclo determinado por la lógica del crecimiento mercadointernista, que llega a hacerse inviable, como régimen social de acumulación, por la caída de los precios y cuotas de mercado de las exportaciones tradi-

² Es importante hacer hincapié en las diferencias de proyecto de sociedad (del desarrollismo al neoliberalismo) que separan a las tecnocracias autoritarias que asumen el gobierno tras los golpes militares de los años 60 y 70 en el Cono Sur (O'Donnell, 1981).

cionales y la falta de competitividad internacional de una industria dirigida exclusivamente al mercado interno. El régimen social de acumulación entra en quiebra al no poder financiar la redistribución interna que era la clave del crecimiento: la consecuencia es un déficit creciente y *estructural* de la balanza de pagos. Este déficit se enmascara durante la década de los 70 gracias al crédito fácil que genera la inyección de petrodólares en los mercados financieros, pero a comienzos de los 80 la política de altos tipos de interés que trae la presidencia de Reagan en Estados Unidos hace estallar la crisis de la deuda y revela dramáticamente que América Latina ha vivido casi una década por encima de sus posibilidades.

El problema se ha agravado por el recurso a la inflación como mecanismo redistributivo a corto plazo para satisfacer las contrapuestas demandas de los actores sociales en una situación que objetivamente constituye un juego de suma nula. La deuda y la inflación sumadas crean las condiciones macroeconómicas de inestabilidad en las que la región debe afrontar el calvario de los años 80.

Pero, volviendo al razonamiento anterior, la salida a la crisis exigía una reconversión del régimen social de acumulación que sólo podían poner en marcha Estados fuertes y con un proyecto claro de reinserción competitiva en el mercado internacional. Y lo que revela el fracaso de la mayor parte de América Latina en afrontar esa reconversión es la debilidad objetiva del Estado: un Estado hipertrofiado respecto a la sociedad civil, pero que es cautivo de las demandas de los actores para mantener su legitimidad, en ausencia de una tradición de legitimidad democrática legal-racional, procedimental. Un Estado grande pero débil en cuanto carente de autonomía, dependiente de unos actores sociales con fuerte capacidad de veto pero dependientes a su vez para sobrevivir del mantenimiento de ciertas políticas estatales. Parafraseando a Gramsci, tenemos una extensa sociedad civil gelatinosa frente a un Estado que enmascara su debilidad en la hipertrofia.

Para escapar del círculo vicioso, como se señalaba antes, el Estado debe lograr una esfera de autonomía. La dictadura puede ser una fuente de autonomía, pero Chile es el único caso en que el régimen militar (en una segunda fase, desde 1984) aprovecha su oportunidad. En los demás casos el enorme coste social de la dictadura no sirve para salir de la espiral. En México, el pacto corporativo (personalizado en la sobrevivencia de Fidel Velázquez) permite un ajuste económico para la reconversión, aunque el régimen ve desafiada su legitimidad desde 1988. Pero el pacto corporativo no es una forma moderna de concertación, sino un residuo tradicional de la capacidad del régimen para controlar a los actores social cooptando a sus

cúpulas dirigentes en el aparato del poder. No sería imitable ni aunque se creyera que es un modelo a imitar³.

Existe un tercer ejemplo de Estado que alcanza autonomía para salir del círculo infernal: Bolivia. Lo que singulariza el caso boliviano son dos rasgos peculiares. El primero es que el Estado se libera de su dependencia respecto a los actores sociales gracias a un gobierno de amplio consenso. La legitimidad de la democracia representativa es esgrimida frente a la capacidad de veto de los actores sociales (y en especial la COB), y logra imponerse a ella (Palermo, 1990). El segundo es que el resultado económico es un simple equilibrio a la baja: un marco de estabilidad sin una perspectiva inmediata de redistribución.

El caso boliviano abre varios interrogantes. El primero es si la *eficacia* en la resolución de problemas (en hallar una salida a la crisis económica, en este caso), no podrá ser sustituida *como fuente de legitimidad* por la simple *efectividad*, por la simple capacidad de aplicar un programa y fijar reglas de juego estables para los actores sociales y económicos (Linz, 1987). El segundo es saber si el ejemplo boliviano podría apuntar hacia una matriz de articulación de sociedad y Estado en la que el sistema de partidos se institucionalizara como mediador de intereses, rompiendo la dualidad entre la representación corporativa ante el Estado (propia del populismo) y la representación democrática.

2. La crisis de unos actores

Ambas interrogantes remiten en apariencia a problemas distintos (las expectativas sociales respecto al gobierno y la capacidad de intermediación de los actores sociales y políticos). Puede pensarse sin embargo que estos dos problemas responden a una misma variable: la crisis de los propios actores sociales. Para adelantar mis conclusiones, se diría que el repetido fracaso de los actores sociales en cumplir su papel tradicional de mediación de intereses concede *a corto plazo* autonomía al sistema de partidos y al Estado. Al sistema político, en suma. Pero no es nada evidente que esto baste para crear una nueva legitimidad democrática, basada en las reglas de procedimiento, si el sistema político no es capaz de garantizar su efectividad y si a medio plazo no logra eficacia en la resolución de los problemas estructurales.

El punto de partida es lo que se apuntaba como segunda hipótesis de este trabajo: con el final del ciclo de crecimiento hacia adentro, mercadointernista, los actores sociales que le impulsa-

³ Paradójicamente, el propio gobierno de Carlos Salinas parece haber optado por dismantelar los mecanismos del pacto corporativo, que permitieron la estabilidad social en los momentos más duros del ajuste, para tratar de hacer posible un sistema político basado en la ciudadanía.

ron y que recibían su fuerza de él están condenados a desaparecer o a modificar sustancialmente sus estrategias. Tras haber demostrado en repetidas ocasiones su capacidad de veto ante alternativas concertadas de transformación del régimen social de acumulación (como las de Siles Zuazo en Bolivia o de Alfonsín en Argentina⁴), mientras la situación económica y social se deterioraba imparablemente, los actores se ven impotentes frente a una coalición parlamentaria (Bolivia), o frente a una mayoría elegida con un discurso populista y que pone en juego una implacable política de desmantelamiento del régimen social de acumulación en crisis⁵ (Argentina, Perú o Brasil).

Una posible excepción a esta regla podría darse en Chile, donde la prioridad de consolidar la democracia favorecería estrategias posibilistas de los actores sociales. No es fácil decir, sin embargo, cuánto puede durar el período de gracia: la experiencia española es equívoca al respecto, ya que la incertidumbre creada por el intento de golpe del 23 de febrero de 1981 prolongó la moderación negociadora de los agentes sociales. Pero la huelga general del 14 de diciembre de 1988 mostró que (tras tres años de recuperación económica) los actores sociales pueden sentir una *preferencia por la liquidez* incompatible con criterios de prioridad para la creación de empleo o la creación de condiciones de crecimiento sostenido (Paramio, 1990).

Pero lo más importante es advertir que el porvenir inmediato parece traer una profunda crisis de los actores sociales. Pedir a éstos que modifiquen sus estrategias es pedirles que *impongan* a sus bases prioridades globales a costa de restricciones individuales. Podrían contar para hacerlo con el repetido fracaso de las estrategias tradicionales para ofrecer resultados positivos a lo largo de los 80, pero ello exigiría una profunda renovación de su discurso, y probablemente también de su liderazgo. Cabe temer que éstos sean procesos demasiado largos para los rápidos movimientos que impone la profundidad actual de la crisis. Y en todo caso hay que contar con que los actores sociales se ven perjudicados por un profundo desencantamiento de sus bases, que les resta fuerza para imponer giros drásticos en sus estrategias. Es probable así que las direcciones opten por una lealtad sin salida, los grupos más lúcidos por una voz que será poco escuchada, y amplios sectores por la salida (Hirschman, 1977). Todo apunta, por consiguiente, a un proceso de desarticulación de la acción colectiva popular.

Se podría pensar entonces en un paso a primer plano del sistema político democrático como mecanismo de representación de intereses. La crisis de los actores populistas abriría así el paso a la política de ciudadanos, a actores sociales modernos, que a la vez podrían articularse

⁴ Precindiendo de los errores que los respectivos gobiernos cometieran en su relación con los agentes sociales. De nuevo véase Palermo (1990).

⁵ Independientemente de que tal desmantelamiento pueda estarse limitando a hacer de necesidad virtud, al *reducir el Estado* en nombre de una ideología antiestatista para justificar su simple inviabilidad financiera, e independientemente de que el resultado pueda ser lo que Cavarozzi (1991) llama un *ajuste caótico*.

en grupos de interés desligados ya del doble vínculo con el Estado propio de la matriz de centralidad estatal. Ese podría ser el final feliz de la historia, aunque a un alto precio, como el desmantelamiento del Estado en nombre del neoliberalismo podría ser el precio para la futura constitución de Estados pequeños pero fuertes en un escenario económico distinto. No cabe descartar tal posibilidad, pero se puede decir que hoy por hoy las tendencias a corto plazo no van en esa dirección.

En efecto, la posibilidad de un Estado democrático depende de la credibilidad de los actores políticos (el sistema de partidos) y del Estado (de su efectividad y su eficacia). Dadas las circunstancias actuales, cabe temer que en general esta credibilidad sea crecientemente erosionada por la ausencia de expectativas de salida de la crisis económica. El mismo problema que afecta a los actores sociales (incapacidad para obtener resultados) afecta también a los políticos: una década de ajustes caóticos sin perspectivas de salir del túnel, y a menudo con alternancia de las principales opciones políticas en el gobierno, ha disminuido seriamente la credibilidad de los partidos tradicionales como mecanismos de selección de liderazgo y como canales de representación de los intereses populares.

No es extraño que, en este contexto, los únicos actores políticos que vean aumentar su credibilidad sean opciones nuevas que parecen capaces de cambiar el sistema tradicional de partidos: la Alianza Democrática M-19 en Colombia sería un ejemplo. Pero la rápida erosión del PRD cardenista en México parece mostrar pautas de lo que se podría llamar *consumo político vertiginoso* (Cavarozzi, 1991): las nuevas opciones pierden rápidamente credibilidad si no obtienen resultados, con mayor rapidez aún que las tradicionales, y una vez ensayadas éstas (por ejemplo, en Argentina, tras el balance negativo de la gestión económica de Alfonsín y los sucesivos escándalos del gobierno de Menem), cabe pensar en candidaturas personalizadas, definidas ante todo por su rechazo de la política tradicional (candidatos que se definen por *no ser políticos*), y probablemente de duración efímera. Mal material, en todo caso, para consolidar un mapa estable y eficaz de mediaciones partidarias.

Si este problema parece difícil de superar a corto plazo, para la credibilidad del Estado en cuanto tal las expectativas no son mucho más halagüeñas. En primer lugar, las Constituciones presidencialistas que son la norma en América Latina hacen que casi inevitablemente la pérdida de credibilidad de un gobierno afecte a la propia jefatura del Estado: no existe ese delicado pero útil fusible que en los regímenes parlamentarios o semipresidencialistas representa el primer ministro o presidente del gobierno. Por tanto el fracaso de un gobierno aparece a los ojos de la sociedad como el fracaso del Estado: éste no es un proceso que se pueda repetir demasiado sin poner en peligro la propia legitimidad democrática, más aún si aceptamos que

en la tradición política latinoamericana esta legitimidad proviene más de los resultados materiales que de los procedimientos para la toma de decisiones y selección de gobernantes.

Pero es que, además, lo que puede ser la principal fuerza de la legitimidad democrática ante una situación de fracaso de los actores sociales es, precisamente, la *caída de las expectativas* sobre los resultados exigibles a un gobierno. Como veíamos en el caso boliviano, la afirmación de la mayoría parlamentaria ante las reivindicaciones de los agentes se traduce en la creación de un marco de certidumbres para la acción social y económica, un equilibrio de mínimos. Esta puede ser una situación de credibilidad del Estado (que demuestra efectividad), pero no es una situación que favorezca la participación y el apoyo al régimen democrático. De hecho, fomenta precisamente lo contrario: la resignación y la apatía ante la democracia entendida como mal menor. Se acepta la democracia ante la ausencia de caudillos que ofrezcan soluciones milagrosas, o ante el descrédito de toda una sucesión de soluciones milagrosas: pero no existe una adhesión activa a los valores democráticos.

En teoría se puede racionalizar el diagnóstico anterior pensando que unos electores cada vez más racionales castigan a los partidos por su ineficacia o muestran poco apoyo a regímenes democráticos minados por la corrupción. Pero ésta es una falsa salida: el problema es tratar de imaginar qué opciones políticas podrían mostrar mayor eficacia en un sistema político de tan alta volatilidad del voto. En efecto, un programa capaz de dar salida a la situación terminal del régimen social de acumulación heredado exigiría un alto consenso social (incluyendo la mayoría parlamentaria) mantenido durante el tiempo suficiente para fijar certidumbres mínimas, impulsar una recuperación de la confianza y, al mismo tiempo, modificar sustancialmente las reglas de juego en la sociedad y en la economía. No parece nada fácil que puedan conseguir un apoyo de este tipo formaciones políticas nuevas o aquellas que, por ser tradicionales, están obligadas si quieren ser realistas a modificar su proyecto anterior y tratar de modificar las expectativas de sus seguidores.

A esto se une el problema de la reforma del Estado. Es bastante obvio que la prolongada decadencia del modelo mercadointernista ha creado pautas de rapiña en las burguesías locales y en buena parte del personal político y la administración pública. No es útil, en una situación de permanente incertidumbre económica, lamentarse de que la burguesía evada capitales o se dedique a la especulación financiera o simplemente monetaria en busca de ganancias. Pero de la misma forma, no parece fácil convencer a un número significativo de funcionarios de que, en ausencia de posibilidades reales de solucionar la crisis o gestionar eficazmente, no conviertan su paso por el poder en un apresurado pillaje que consolide su situación económica personal. Cuando, como sucede en bastantes países, la corrupción pública es casi una tradición, sólo cabe esperar que la tendencia se acelere en momentos de descomposición.

Y, sin embargo, con un sistema de partidos inestable, y quizá premodernos, una alta volatilidad del voto, y una administración pública minada por la corrupción, la tarea prioritaria en la búsqueda de salidas para América Latina parece pasar por la reforma del Estado. Si aceptamos que uno de los rasgos fatales de la matriz de centralidad estatal era la existencia de un Estado hipertrofiado, débil por su carencia de autonomía frente a los actores sociales, pero demasiado grande para sus posibilidades reales de actuación eficaz, parece obvio que en la búsqueda de un nuevo régimen social de acumulación es preciso avanzar en la construcción de un Estado pequeño y fuerte, capaz de influir realmente en la orientación de la inversión y en la fijación de certidumbres económicas, y a la vez capaz de impulsar políticas de redistribución y expandir el mercado interno por un mecanismo distinto del reparto de rentas estatales⁶.

3. Problemas de la consolidación democrática

Pero aquí es donde se cierra el círculo, pues para conseguir esta reconversión del Estado hace falta una cierta estabilidad política que los actuales sistemas de partidos parecen incapaces de lograr, y que, seguramente, sólo podría producirse a partir de algún caso *ejemplar* que pudiera ser tomado como referencia en otros países, tanto a la hora de diseñar estrategias económicas como a la hora de definir nuevas identidades colectivas.

A la espera de una experiencia ejemplar, de un mito fundante de la legitimidad de democracias eficaces por sus resultados, la sombra que oscurece el futuro político de América Latina es la del *retorno del líder* (Zermeño, 1989): una creciente exclusión social combinada con apatía política, que dejaría abierto el tiempo de las tribus urbanas, de las identidades sociales marginales, de los populismos efímeros, de los liderazgos antipolíticos. Un tiempo de confusión del que quizá sólo el azar podría hallar una salida afortunada.

Frente a este horizonte de confusión caben varias posibilidades. La primera es considerar que esta situación no es estable, y que la marginalidad y la exclusión social masivas no ofrecen base para la consolidación democrática, por lo que las democracias latinoamericanas, bajo el impacto de la crisis económica y de políticas ajuste de alto coste social, estarían bajo un grave riesgo de involución autoritaria. En este sentido, seguramente no es un buen síntoma que a

⁶ Como se ha subrayado tantas veces, y aún con poco éxito a la hora de modificar el dogma neoliberal, el *milagro* de los países del Pacífico está basado en un Estado con gran autonomía y autoridad frente a los inversores para regular los ritmos de innovación, de gasto en I+D, e imponer prioridades de desarrollo. Algo muy diferente del Estado mínimo de los neoliberales latinoamericanos, para los que la modernización significa desmantelamiento, no reforma del Estado. Véanse Bustelo (1990) y Haggard (1990).

menudo se tome hoy como ejemplo de una modernización económica y social con éxito la dictadura de Pinochet en Chile. A fin de cuentas, un ajuste que implica exclusión social y autonomía del Estado parece tarea más propia de un régimen autoritario que de una democracia.

En principio se podría confiar con cierto optimismo en que la actual marea democrática en toda América Latina cierre el paso a tentaciones de este tipo y marque una tendencia de futuro. Pero aunque el *tiempo del mundo* (Skocpol, 1979:23) pueda estar trabajando hoy a favor de la continuidad de las instituciones democráticas en América Latina, hay dos razones para la cautela. La primera es que la década de los noventa puede traer un nuevo clima: la amenaza autoritaria en los países de la antigua Unión Soviética no puede desdeñarse, y siempre cabe temer que tras la espectacular oleada de democratizaciones de los últimos años se invierta la tendencia: el mismo movimiento pendular ya se dió después de la primera y la segunda guerra mundiales. No podemos descartar, por tanto, que el tiempo del mundo vuelva a ser favorable a las dictaduras, y que ello afecte a la estabilidad de las democracias latinoamericanas.

La segunda razón para la cautela es que la amenaza autoritaria a la democracia no tiene por qué venir de la cúpula de las fuerzas armadas, como fuera la norma desde los años 60, en un intento de recuperar gobernabilidad frente a actores sociales insurgentes. De hecho, la crisis de los actores sociales parece hacer *innecesarios* este tipo de golpes preventivos. Pero puede darse un *golpismo populista* que pretenda asumir la representación de los sectores sociales excluidos por las políticas de ajuste, y que de hecho significaría la rebelión de las clases medias (cuadros intermedios y bajos de las fuerzas armadas y su equivalente en la administración civil y en la clase media más tradicional) frente a la caída de su nivel de vida. Este sería el caso del intento de golpe en Venezuela a comienzos de febrero de 1992, y la cuestión es saber si casos similares (de los que existen precedentes no tan lejanos en Perú y Bolivia) pueden repetirse.

No es evidente, sin embargo, que las democracias latinoamericanas estén condenadas de antemano a la involución autoritaria, más allá del signo político del posible golpe. Se podría decir que el riesgo de involución (o de insurrección de las clases medias) es mayor en aquellos países que se han enfrentado a las políticas de ajuste sin pasar previamente por períodos de fuerte inestabilidad política y de profunda incertidumbre económica (incluyendo combinaciones de *ajuste caótico* e hiperinflación). En países con experiencias recientes de dictadura (Chile) o de inestabilidad e incertidumbre (Argentina o Bolivia), es mucho más probable que se produzcan situaciones de consenso pasivo si los gobiernos consolidan la democracia (Chile) o al menos crean un marco estable de expectativas.

El ejemplo más reciente es el de las elecciones provinciales en Argentina (1991): el éxito del ministro Cavallo en el control de la hiperinflación se traduce en buenos resultados para el justicialismo, aunque la situación social es sin duda muy grave. Tras una larga sucesión de ajustes caóticos, muchos argentinos prefieren la certidumbre de un ajuste que al menos les fija unas reglas de juego para planear su vida cotidiana. Otra cuestión, sin embargo, es saber cuánto tiempo puede contarse con este consenso pasivo antes de que la certidumbre vuelva a ser algo asumido y se exijan al gobierno resultados en términos de recuperación económica y mejora de los niveles de vida populares.

En este escenario de transición (gobiernos efectivos, que fijan certidumbres, pero no eficaces, pues no han logrado aún un crecimiento económico prolongado), se ha planteado la tesis de que las nuevas democracias latinoamericanas tienden a convertirse en *democracias delegativas* (O'Donnell, 1992). En este análisis se combina la descripción del fenómeno con una visión claramente negativa de sus resultados en términos de eficacia económica, en función de sus propias características políticas.

La descripción de las democracias delegativas de O'Donnell remite inevitablemente a los rasgos tradicionalmente asociados a los regímenes populistas: se apoyan en un movimiento, no en un partido, el poder democrático se identifica con la Presidencia y se dan de lado como estorbos superfluos el Parlamento y el poder judicial, y en último término el elector se limita en ellas a designar plebiscitariamente a un caudillo, que se rodea de un equipo de tecnócratas a los que se pretende blindar frente a la presión de las demandas sociales o la interferencia de los partidos políticos. En este último rasgo, además, O'Donnell ve una clara continuidad respecto a anteriores regímenes burocrático-autoritarios (O'Donnell, 1982).

De estos rasgos se desprende la incapacidad institucionalizadora de las democracias delegadas, lo que significa tanto su incapacidad para fijar reglas de juego estables (política, económica y socialmente), como la ausencia de responsabilidad y control *horizontal* de las decisiones del poder ejecutivo, a diferencia de lo que sucede en las democracias asentadas. Ahora bien, lo más notable es que O'Donnell parte del supuesto de que por ello mismo las democracias delegadas están condenadas a poner en práctica políticas erráticas e ineficaces (los ajustes caóticos de Cavarozzi).

El contraste lo ofrecen países como Chile y Uruguay, con sistemas de partidos bien asentados y capaces de controlar las arbitrariedades del ejecutivo, y que se han reconstruido siguiendo sus rasgos originarios con la recuperación de la democracia. La responsabilidad de los correspondientes gobiernos ante el propio sistema de partidos hace creíbles sus propuestas e impide

que se creen la incertidumbre y los bandazos plebiscitarios que provocan en otros países las políticas económicas erráticas y sus sucesivos fracasos.

En otras palabras: el vertiginoso consumo político en Perú, Brasil o Argentina, con la aparición de liderazgos caudillistas y extrasistémicos, sería consecuencia de políticas erráticas de los gobiernos, éstas a su vez se explicarían por la ausencia de control parlamentario o del sistema de partidos sobre las decisiones del ejecutivo, y consecuencia inevitable de su carácter errático sería que estarían condenadas al fracaso, frustrando las expectativas populares y acelerando a su vez la volatilidad del voto, los liderazgos caudillistas y el carácter delegado de la democracia.

La principal objeción que cabe hacer al análisis de O'Donnell (partiendo de que se trata de una propuesta destinada al debate) es que intenta explicar demasiadas cosas a partir de una sola variable: la deficiente institucionalidad del sistema político en gran número de países de América Latina. Y que al hacerlo no permite considerar la posibilidad de que exista una causa económica estructural (el agotamiento de un régimen social de acumulación) que explique el paso de una insuficiente institucionalidad a una forma plebiscitaria o delegada de democracia.

Si, en efecto, admitimos la hipótesis de que durante la pasada década se ha cerrado un ciclo en América Latina, es posible ver por qué los gobiernos se han visto obligados a introducir políticas que suponían un giro de 180 grados en su relación con la economía y los agentes sociales. Allí donde la escasa institucionalidad del sistema político lo permitía, la búsqueda de una máxima autonomía por parte de los gobiernos ha conducido a las formas plebiscitarias (y *decretistas*) de democracia. Pero de la escasa eficacia de las políticas consiguientes no es evidente que se pueda culpar sólo a la irresponsabilidad de los gestores, sino que también es preciso tomar en cuenta la dificultad de alcanzar políticas racionales para salir de una crisis total del régimen social de acumulación.

Indudablemente la democracia asentada exige institucionalidad y reponsabilidad horizontal de los gestores, pero éstas no garantizan una salida real de la crisis si no existen alternativas, o si éstas pueden ser bloqueadas por los actores políticos y sociales en función de sus repertorios tradicionales de estrategias. Argentina, en los años de Alfonsín, no padeció tanto de su deficiente institucionalidad política como de la capacidad de veto de los actores sociales y del conservadurismo de las estrategias de sus actores políticos. El resultado fue el auge de la política plebiscitaria (o democracia delegada) con Menem.

Dicho de otra forma: del análisis de O'Donnell se podría deducir que las mejores políticas son siempre políticas graduales e incrementalistas, y que la garantía contra giros drásticos y errá-

ticos viene de un sistema político altamente institucionalizado. La hipótesis alternativa podría ser que en la década de los 80 América Latina necesitaba *objetivamente* un giro drástico en las políticas económicas, y que cuando los actores políticos y sociales han hecho imposible este drástico giro es cuando se ha entrado en la espiral del consumo político vertiginoso, con su corolario de democracias plebiscitarias y delegadas.

Esto no significa que el problema sea menos grave que el que se desprende del análisis de O'Donnell, sino más complejo aún. Ya que la apuesta no es sólo lograr democracias institucionalizadas, sino crear condiciones estables de eficacia estatal para el crecimiento económico sostenido, pues en ausencia de tales condiciones es difícil imaginar una institucionalidad democrática apoyada en un amplio consenso. Y para llegar a una acción eficaz del Estado frente a la crisis (incluyendo no sólo crecimiento económico, sino redistribución y reconocimiento de los aspectos sociales de la ciudadanía) se requiere a su vez un consenso social sobre la estrategia económica a seguir, ya que en otro caso las incertidumbres ligadas a la volatilidad de los apoyos electorales, o al simple riesgo de protesta o insurrección social, pondrán en peligro la continuidad de las políticas económicas.

La apuesta es doble, por tanto. Un consenso sobre las estrategias frente a la crisis y un consenso para la institucionalización democrática más allá del caudillismo populista o de las democracias delegadas. No parece que sea posible crear la nueva cultura política necesaria para ambos consensos sin superar por una parte el espejismo neoconservador y, por otra, la tentación de aferrarse a las reglas de juego de un régimen social de acumulación que ya no es viable, y cuyos actores están condenados a recomponerse o descomponerse.

Referencias

- Bustelo, P. (1990), *Economía política de los nuevos países industriales asiáticos*, Madrid: Siglo XXI.
- Cavarozzi, M. (1991), "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", *Revista de Estudios Políticos* **74**: 85-111.
- Haggard, S. (1990), *The politics of growth in the newly industrialized countries*, Ithaca: Cornell University Press.
- Hirschman, A.O. (1970), *Salida, voz y lealtad*, México: Fondo de Cultura Económica, 1977 [*Exit, voice and loyalty*, Cambridge: Harvard University Press].
- Linz, J.J. (1978), *La quiebra de las democracias*, Madrid: Alianza, 1987 [*Breakdown of democratic regimes: crisis, breakdown, and reequilibration*, Baltimore: Johns Hopkins University Press].
- Nun, J. (1987), "Vaivenes de un régimen social de acumulación en decadencia", en J. Nun y J.C. Portantiero, comps., *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, 83-116, Buenos Aires: Puntosur.
- O'Donnell, G. (1981), "Las Fuerzas Armadas y el Estado autoritario del Cono Sur de América Latina", en N. Lechner, comp., *Estado y política en América Latina*, 199-235, México: Siglo XXI.
- O'Donnell, G. (1982), *El Estado burocrático-autoritario: Argentina, 1966-1973*, Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- O'Donnell, G. (1992), "¿Democracia delegativa?", *Cuadernos del CLAEH* **61**: 5-20.
- Palermo, V. (1990), "Programas de ajuste y estrategias políticas: las experiencias recientes de Argentina y Bolivia", *Desarrollo Económico* **30**: 333-366.
- Paramio, L. (1990), "Los sindicatos y el sistema político en la España democrática: de la clandestinidad a la huelga general", *Sistema* **94-95**: 73-81.
- Skocpol, T. (1979), *States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China*, Cambridge: Cambridge University Press [*Estados y revoluciones sociales*, México: Fondo de Cultura Económica, 1984].
- Zermeño, S. (1989), "El regreso del líder: crisis, neoliberalismo y desorden", *Revista Mexicana de Sociología* **51** (4): 115-150.