
TRANSFORMACIONES DE LA POLITICA EN LA AMERICA LATINA COMTEMPORANEA*

Marcelo Cavarozzi**

- I -

La política ha experimentado transformaciones significativas en las sociedades latinoamericanas durante la última década. En esta ponencia me voy a referir a dos de dichas transformaciones. Por un lado, aludiré a los cambios institucionales vinculados a lo que defino como un proceso de convergencia hacia la democracia política; en este sentido mis comentarios se centran en el nivel del régimen político. Por el otro, examinaré el agotamiento de la matriz estado-céntrica (en adelante MEC) producido en torno a la crisis de la deuda externa en 1982. Este proceso de agotamiento, y el paralelo surgimiento de una matriz alternativa, ha contribuido a la redefinición radical del sentido de la política en las sociedades de América Latina¹.

De todo modos, el principal objetivo de la ponencia es el de explorar las relaciones entre ambos procesos, es decir, entre los cambios institucionales y el reemplazo de la matriz societal. En ese sentido, esta ponencia parte de una premisa diferente de aquellas implicadas por los dos conjuntos de enfoques que han predominado recientemente. Unos han tendido a analizar los dos procesos separadamente: las

tendencias democratizantes, por un lado, y las transformaciones de la matriz (concebidas únicamente como fenómenos económicos), por el otro. Un segundo tipo de enfoques, con una fuerte carga normativa, ha supuesto que las democratizaciones y el desmonte del intervencionismo económico son parte de un mismo proceso de liberalización de las sociedades de América Latina.

Antes de referirme a las cuestiones señaladas, quiero formular una aclaración. Estimo que la pretensión de generalizar para la totalidad de América Latina, conduce a menudo por caminos inadecuados. Es muy difícil trabajar con categorías analíticas sugerentes que, a la vez, puedan dar cuenta de los rasgos de la política en más de una veintena de casos nacionales. Las sociedades latinoamericanas han seguido diferentes itinerarios históricos y han conformado estructuras muy diferentes entre sí; ésto torna poco aconsejable pretender desarrollar conceptos aplicables a todos los casos. Si bien hago algunas referencias aisladas a Perú, Colombia y Venezuela, la estrategia que utilicé en esta ponencia es la de centrarme en cinco casos, los de Brasil, Chile, México, Uruguay y Argentina, que presentaron una serie de características comunes que me permiten elaborar

* Ponencia presentada al XIV Congreso Latinoamericano de Sociología, reunido en Caracas, Venezuela.

** Polítólogo, profesor visitante en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Sede México.

1 Cfr. Marcelo Cavarozzi, "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina" en *Revista de Estudios Políticos*, 1991: 74.

rar un argumento de base comparativa. El lector deberá tener en cuenta, entonces, que a pesar que por comodidad utilizo la expresión América Latina, en realidad mis afirmaciones sólo corresponden a los países señalados.

- II -

En la América Latina post-1930, se redefinieron tanto el concepto implícito de estado como las funciones que éste desempeñó. El componente más explícito de este cambio tuvo que ver con la intervención del Estado en la economía. Se modificó el carácter de la industrialización (a partir del decidido apoyo del Estado a la misma), se amplió la regulación estatal de los mercados –en particular de los de trabajo y capitales– y se cerró la economía (también, entre otras causas, como efecto de acciones del estado). En la mayoría de los países, asimismo, se configuró lo que Albert Hirschman bautizó como la “matriz social y política de la inflación”; la excepción parcial a esta regla fue el “desarrollo estabilizador” mexicano de las décadas de 1950 y 1960.

En realidad, el régimen de inflación “moderada”, con índices anuales que variaron entre promedios del 25 y el 60%, aludió a un rasgo más general de la nueva matriz, si se quiere a su economía política. El “impuesto inflacionario” fue uno de varios mecanismos fiscales –de generación de recursos y disposición del gasto– que adquirieron un papel crucial en el nuevo modelo, basado en la promoción estatal del desarrollo y el dinamismo del mercado interno. Estos mecanismos, empero, se caracteriza-

ron por su alto grado de inestabilidad, por un lado, y por la dificultad para generar grados significativos de consenso entre los diferentes actores sociales y económicos, por el otro².

Como sugiere lo que afirmo en el párrafo anterior, la trascendencia de los mecanismos fiscales implementados a partir de la década de 1930, y sobre todo en la post-guerra, no se agotaba con los impactos económicos que tenían sobre los distintos actores. Ellos también constituyan un componente fundamental de una manera de hacer política bajo la MEC. Esta es una de las principales razones por las que sostengo que el segundo aspecto de los cambios que se dieron a partir de la década de 1930 tuvo que ver con las funciones estrictamente políticas del estado, o sea como las instituciones estatales intervinieron en política y afectaron la manera en que ésta se procesó. Definiré a estos cambios como parte de un “patrón estatista de politización”³.

El rasgo específico de la MEC latinoamericana no fue, como algunos interpretaron equivocadamente, un elevado grado de dirigismo, o de estatismo, si con ello nos referimos al intervencionismo estatal en la economía. En ese sentido, también fueron dirigistas, para ser estrictos, las economías europeas a las que Claus Offe aludía con la fórmula del Estado de bienestar keynesiano.

Más bien, la especificidad latinoamericana tuvo que ver con otras dos circunstancias: la primera se relacionó con el hecho de que la política, que “afectó las chances de vida de prácticamente toda la población”, se organizó

-
- 2 Por inestabilidad hago referencia a un doble fenómeno: el primero se vinculó a la circunstancia de que la implementación de los mecanismos fiscales atravesó por movimientos cílicos que determinaron que el “tanteador de pérdida y ganancias” de los diferentes actores sociales se fuera modificando permanentemente. Pero, además, la instabilidad de los mecanismos fiscales tuvo también que ver con la corta vida de cada uno de ellos. Esto, en parte, fue causado por el agotamiento de recursos específicos a disposición del estado, pero la razón principal de este fenómeno fue el aprendizaje de los actores sociales. Estos fueron modificando sus conductas para protegerse de los mecanismos de financiamiento estatal que los perjudicaban y para presionar en favor de aquellos que los favorecían. El resultado, como señalaba, fue la falta de consenso en torno a las políticas públicas.
- 3 Este patrón de politización guarda muchas semejanzas con el aludido por Atul Kohli en su análisis de la política contemporánea de la India. Kohli lo describe como “...el patrón de politización que resulta cuando el estado puede influir las chances de vida de muchos grupos sociales y cuando este estado es accesible a través de la vía democrática”. Ciertamente en América Latina las vías del acceso al estado fueron múltiples, y no incluyeron sólo a la democrática. (*Democracy and Discontent. India's Growing Crisis of Governability*; Cambridge: Cambridge University press, 1990).

primordialmente en torno a las acciones del Estado. En este sentido, fue excluyente el rol que jugaron la presidencia y las agencias del ejecutivo y, en algunos casos como el brasileño y el chileno, también el de ciertos organismos descentralizados. La segunda circunstancia fue que la acción política canalizada y organizada en torno al ejecutivo dejó filtrar elementos democratizantes de peso. Esto ocurrió a menudo como resultado del funcionamiento de las vías específicamente electorales y otras veces a través de las relaciones directas que se establecieron entre líderes y masas o la expansión de organizaciones de masas tuteladas, de un modo u otro, desde el estado. Todo ello no excluyó que el ejecutivo tendiera a actuar de manera discrecional e impregnara con tintes jerárquicos y autoritarios a los mecanismos participativos.

En conjunción con el rasgo anterior, los parlamentos latinoamericanos tendieron a convertirse en apéndices subordinados al Poder Ejecutivo, o alternativamente, en barricadas desde las cuales los sectores económicos y sociales más privilegiados defendieron sus prerrogativas. Chile y Brasil constituyeron los ejemplos más significativos de esta última tendencia.

La centralidad de lo estatal-ejecutivo estuvo claramente relacionado con la simétrica debilidad, por un lado, del parlamento y del sistema de partidos, y por el otro, de las instituciones del estado de derecho. De todas maneras, este elemento varió significativamente en el abanico de nuestros cinco casos. En algunas de estas sociedades la relevancia, incluso simbólica, de unos y otras, fue mínima, como en México. En cambio en los sistemas políticos de Chile o Uruguay, el rol de los partidos fue significativo, tanto al funcionar regularmente de vehículos para la selección de los altos funcionarios a través de las elecciones, como al proveer uno de los ámbitos para la confrontación de opciones políticas alternativas. Sin embargo, incluso en el caso chileno, y en alguna medida también en el uruguayo, después del

fin de la hegemonía informal del partido Colorado en 1958, el sistema partidario estuvo afectado por la fragilidad del consenso que le prestaban las élites y las masas para que funcionaran establemente como los articuladores centrales del régimen político.

Este patrón de politización estatista y la debilidad resultante del régimen político fue, quizás, el rasgo fundamental de la MEC latinoamericana. En Europa Occidental y también en las otras democracias liberales estables, como sugería Offe ya en el título de su conocido artículo, la fórmula político-económica descansaba en un doble soporte: el estado de bienestar y el sistema de partidos⁴. En las democracias liberales, el sistema partidario sirve, precisamente, para organizar los mecanismos de intercambio político entre diversos actores que recurren a diferentes recursos de poder –el económico, el organizacional, el del conocimiento, el vinculado a las redes clientelísticas y familiarísticas, el estrictamente represivo, etc. En las democracias partidarias, los partidos entrelazan los vínculos para implementar el intercambio político, porque son los agentes fundamentales que operan en el espacio, el único de estas características, en el que los diferentes recursos de poder se traducen a una moneda común: el voto. Esto no quiere decir, obviamente, que el peso de los diferentes recursos de poder no opere a menudo directamente en los espacios políticos y sociales; tampoco excluye el hecho que numerosas transacciones se celebren en arenas distintas a las partidarias. Lo que sucede en las democracias partidarias, es que el voto expresado a través de los partidos constituye el denominador común, es decir, es el factor que provee, en última instancia, el mecanismo para concretar transacciones entre los poseedores de recursos no homologables.

A partir del ocaso de los regímenes oligárquicos, en América Latina, y en especial en los casos a los que me estoy refiriendo, se inauguraron modos de hacer política que implicaron,

4 Me refiero a "Competitive party democracy and the Keynesian welfare state", *Policy Studies*, 15 (1983).

por un lado, la expansión de la participación –al producirse la integración de sectores sociales previamente excluidos– y, por el otro, la emergencia de mecanismos de negociación más complejos y, a la vez, más plurales.

La debilidad de los regímenes políticos, empero, tuvo como contrapartida que el intercambio político transcurriera principalmente por los carriles del estado-ejecutivo. En un sentido, entonces, los Estados latinoamericanos fueron fuertes; las sociedades en las que operaron tendieron a hiperpolitizarse y fueron los Estados los encargados de decidir sobre la mayoría de las controversias económicas y sociales decisivas. En otro sentido, sin embargo, los Estados fueron débiles; al no consolidarse mecanismos democráticos o despóticos, una combinación inestable de discrecionalidad nunca plenamente legitimada y de chantaje, ejercido a través de variadas modalidades de participación, constituyó la esencia de una fórmula política en lo que resultó minada la capacidad del Estado para hacer cumplir efectivamente sus disposiciones.

Dentro de esta fórmula, la efectividad de la participación electoral de las masas populares estuvo fundamentalmente relacionada a su potencial disruptivo, y no a la eventual contribución que podría haber hecho tanto a la legitimación de los mecanismos decisarios (al tornarlos más representativos), como a promover la responsabilización (accountability) de los funcionarios públicos. La participación electoral, e incluso el mero riesgo de que se materializara, se convirtió, a menudo, en una herramienta de chantaje político utilizada por casi todos para minar la autoridad tanto de regímenes civiles como militares: a ella recurrieron, a su turno, los representantes políticos de las clases medias y populares, por un lado, y las élites antidemocráticas, por el otro. Por lo tanto, la expansión sistemática de la participación, no contribuyó a cimentar la gobernabilidad del sistema.

A partir de fines de la década de 1940, como lo apuntó el economista cubano Carlos Díaz Alejandro, en sus agudos análisis de la historia económica contemporánea de América Latina, una de las manifestaciones más concretas de la debilidad del consenso político fue el incremento de las tasas inflacionarias. La inflación constituyó un proceso implícito de intermediación estatal que veló parcialmente los efectos expropiatorios y redistributivos de las políticas públicas. La inflación reemplazó, de hecho, al consenso emanado de intercambios políticos explícitos o, alternativamente, a la aquiescencia generada por autoritarismos efectivos⁵.

El reemplazo de los mecanismos de negociación política explícita por intercambios implícitos (enmascarados o no por la inflación) contribuyó decisivamente a que se configurara una fórmula política híbrida. En esta fórmula política, a la que definió como estado-céntrica, democracia y anti-democracia (o autoritarismo) se desplegaron paralelamente.

La tensión entre elementos democráticos y autoritarios impregnó los comportamientos de todos los actores, desde las burguesías hasta los sectores medios y populares. Pero, además, ese estilo de politización, al que definí como estatista, tendió a generar una clase política fragmentada y compleja en la cual convivieron de una manera peculiar, entre otros, políticos partidarios, funcionarios gubernamentales, representantes sectoriales, militares e intelectuales.

Ese heterogéneo elenco tendió a favorecer “mecanismos de representación” incompatibles, y hasta violentamente antagónicos; estos mecanismos incluyeron, entre otros, el voto, los planteos y amenazas de intervención militar, la influencia dentro de los “anillos” burocráticos, la participación en asociaciones y mecanismos corporativos, las redes clientelares, la movilización callejera y la pretendida encarnación de intereses nacionales o de clase. La multiplicación de mecanismos no fue un

5 No resultó casual, por ende, que el más estable de los autoritarismos de post-guerra, el mexicano, se transformara en uno de los sistemas que más eficazmente controló la inflación.

hecho accidental, puesto que cada uno de ellos le otorgaba ventajas diferenciales al respectivo segmento de la clase política en su competencia por el poder político.

Empero el problema básico de la politización estatista fue que no se llegó a generar un equilibrio estable entre el “mix” de modalidades de representación (de los sectores sociales o de la ciudadanía en general), por un lado, y los patrones de intercambio (dentro de la clase política), por el otro. La falta de consenso sobre una fórmula democrática o autoritaria tuvo como corolario el establecimiento de una “complicidad estructural” que se entretejió, de modo implícito, en torno al mantenimiento del carácter híbrido de la fórmula política. Por cierto que este fenómeno no excluyó el perfilamiento de tendencias a la “especialización”: algunos actores, como las oligarquías dominantes de la etapa del capitalismo oligárquico (1880-1930), franjas significativas de las burguesías urbanas y, ciertamente, los militares, recurrieron preferentemente a las presiones y amenazas anti-democráticas. Sin embargo, estos actores también a menudo sabotearon el funcionamiento de regímenes y mecanismos autoritarios, y así contribuyeron significativamente al retorno pendular a la situación de equilibrio en tensión a la que aludía en los párrafos precedentes.

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

cráticos”⁶. De todas maneras, la puja que se estableció entre autoritarios y “democráticos” no tuvo carácter simétrico: por lo general, los primeros se impusieron en los enfrentamientos y, en ese sentido, fueron dominantes.

Uno de los corolarios que se desprende de mis comentarios previos es que la búsqueda de correlaciones, o afinidades, entre, por un lado, el modelo capitalista latinoamericano post-1930, y por el otro, la democracia o el autoritarismo, nos lleva por un camino equivocado. Durante el casi medio siglo que siguió a la crisis de 1929-1932, la política latinoamericana no fue ni democrática ni autoritaria. Por lo tanto, la pretensión de reducir las posibilidades a una dicotomía del tipo sugerido por Rueschemeyer Huber Stephens y Stephens en su reciente estudio, en definitiva tiende a simplificar el análisis político. Por las mismas razones, si bien la contribución teórica o'donnelliana –la supuesta afinidad entre, por un lado, un capitalismo semi-periférico, industrializante y tardío y, por el otro, el autoritarismo burocrático– constituyó un avance en relación a las simplificaciones del tipo “socialismo o fascismo”, también tendió a confundir coyuntura (esto es, el penduleo autoritario de fines de los 60 y principios de los 70) con el largo plazo del despliegue de la MEC. En dicho largo plazo, en cambio, se estructuró una fórmula política híbrida que combinó, establemente en algún caso e inestablemente en otros, elementos democráticos y no democráticos.

- III -

Retornando a nuestros cinco casos, durante las tres décadas posteriores al fin de la segunda guerra mundial, se perfilaron dos rutas po-

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

lítico-económicas alternativas. En México y Brasil, el estado mantuvo una capacidad de iniciativa relativamente elevada en relación a los actores sociales; por ende, en esos casos el estado dispuso de una cuota mayor de recursos económicos y políticos "libres" lo que permitió, a su vez, sostener tasas de crecimiento significativas. En el Cono Sur, en cambio, los actores sociales, si bien en grados diferenciales, "se defendieron" más eficazmente de la discrecionalidad estatal; como resultado se bloquearon las iniciativas más audaces, provinieran de donde fueran, y el principal corolario fue un mayor grado de estancamiento, especialmente en Chile y Uruguay.

Con mayor o menor crecimiento, en todo caso, se mantuvo un relativo equilibrio de la MEC hasta principios de la década de 1970. Fue precisamente a esa altura, cuando, en particular en el Cono Sur, los mecanismos clásicos de la matriz comenzaron a mostrar signos de agotamiento. En los años que fueron de 1971 a 1975, en Uruguay, Chile y Argentina, se produjo una verdadera ruptura del pacto fiscal implícito que había operado en la post-guerra; en otras palabras, los comportamientos políticos y económicos sobre los que se había sostenido el funcionamiento de la MEC se resquebrajaron irreversiblemente⁷.

En los tres países del Cono Sur se arribó, entonces, a una exacerbación del conflicto distributivo, cuyas manifestaciones más notorias fueron el pasaje de un régimen de inflación moderada a otro de alta inflación y la agudización de los déficits fiscales⁸. Este proceso coincidió, así mismo, con la intensificación del conflicto político-ideológico vinculado a la confrontación capitalismo-socialismo. En los tres países, a la emergencia de movimientos armados de izquierda –que fueron mucho más significativos en Uruguay y Argentina que en Chile– se agregó la confirmación de la izquier-

da como opción electoral de poder. A diferencia de lo que ocurrió en el terreno de la lucha armada, la izquierda socialista chilena revalidó su carácter de alternativa electoral a nivel nacional y alcanzó la victoria en las elecciones presidenciales de 1970. En Uruguay y Argentina, en cambio, los partidos o facciones de izquierda tuvieron, en realidad, proyecciones más modestas, y sólo fueron vistos como adversarios temibles por militares ansiosos por demostrar la ubicuidad de la subversión comunista.

En los tres países, la reacción no se demoró y los tres gobiernos constitucionales, a pesar de las variadas, y a veces confusas, constelaciones político-ideológicas que representaban, fueron depuestos por sendos golpes militares que desplegaron un grado inusitado de violencia represiva.

En México y Brasil, en cambio, los itinerarios de la década del 70 fueron muy distintos a los del Cono Sur. A pesar de que ambos países también se enfrentaron con algunas de las manifestaciones de la crisis de la MEC –incremento de la inflación y de los déficits fiscales y, sobre todo en el caso mexicano, un incipiente proceso de fuga de capitales, la "sobredeterminación de la política" operó de modo opuesto al Cono Sur.

En el caso de las dictaduras emergentes, los respectivos proyectos combinaron, por un lado, el objetivo de la liquidación física y política de la izquierda y de los que fueron percibidos como sus aliados y, por el otro, la erradicación del intervencionismo estatal y de los comportamientos vinculados a él. En México y Brasil, por el contrario, los regímenes autoritarios no sólo implementaron estrategias políticas más moderadas, e incluso, como en México, de signo incluyente. Además, los gobiernos de ambos países actuaron en contra de los incipientes signos de agotamiento de la

7 Ricardo Carciofi en *La desarticulación del Pacto Fiscal* ha formulado uno de los análisis más agudos de cómo la desorganización gradual de los mecanismos fiscales de la MEC en el caso argentino se aceleró en la década de 1970 hasta culminar en el estallido de 1975-1976 (CEPAL, 1990).

8 Los regímenes de alta inflación en la América Latina contemporánea se tradujeron en un salto de los promedios anuales de dos dígitos a promedios de tres dígitos, y la consistente puesta en práctica de mecanismos indexatorios.

MEC, que obviamente no fue interpretado como tal, dando un nuevo "salto hacia adelante". Las inversiones públicas se transformaron en el motor de una profundización industrial capitalista, cuyo vigor se extendió en el caso brasileño hasta la siguiente década.

A pesar de las intenciones diferentes, y hasta opuestas, de las dictaduras del Cono Sur y de los regímenes desarrollistas de Brasil y México, durante la segunda mitad de la década de 1970, unos y otros recurrieron a uno de los mecanismos clásicos de la MEC para promover sus objetivos. Tanto los defensores de las variantes tardías de desarrollo estatista, como los reformadores ortodoxos y anti-dirigistas, apelaron a un mecanismo de financiación que soslayó la exacerbación del juego suma-cero: es decir, los préstamos externos baratos. Los préstamos, a pesar de poseer rasgos novedosos, en especial su volumen y la facilidad con la que se obtuvieron, tenían características semejantes a los mecanismos tradicionales de la MEC: por un lado, su inestabilidad y, por el otro, la falta de necesidad de vincular su utilización con intercambios políticos explícitos.

En el caso de las dictaduras militares conosurinas, el período que se extendió entre 1975-76 y 1981-82 estuvo marcado, entonces, por una contradicción y, también, por una ilusión que probó ser infundada. La contradicción fue bastante obvia: se exacerbó la centralidad del estado y de los órganos del poder ejecutivo precisamente en una coyuntura en la cual se postulaba, al menos retóricamente, la clausura del ciclo estatista-dirigista.

La ilusión, a su vez, fue la de crear un milenio despótico que sirviera para construir una fórmula que reemplazara a la modalidad de politización estatista de la MEC; en otras palabras, se aspiró a "cortar de un tajo" la nunca resuelta tensión entre democracia y autoritarismo que había caracterizado a la MEC. El fracaso de esta ilusión coincidió con la apertura de una nueva etapa, cuyo punto de inflexión fue marcado por la crisis de la deuda. A partir de 1982, poco importaría el signo de los proyectos de los dirigentes latinoamericanos, fueran

éstos autoritarios o democráticos; la modificación de las condiciones externas estrechó los márgenes de maniobra de unos y otros y planteó un novedoso desafío a los regímenes de América Latina: el de evitar la desorganización y el ajuste caótico asociados con el agotamiento de la vieja matriz.

El contraste, entonces, entre Brasil y México, por un lado, y los tres países del Cono Sur, por el otro, fue evidente. En los dos primeros casos, se optó, en un marco de relativo optimismo, por la profundización del desarrollismo estatista: el renovado dinamismo mexicano se sostuvo en los esfuerzos, inicialmente exitosos, del gobierno de López Portillo de recomponer la deteriorada relación Estado-empresarios y en la euforia causada por la puesta en producción de los nuevos yacimientos petrolíferos localizados en el sureste del país. En Brasil, por su parte, el presidente Geisel se dispuso a iniciar la descompresión del régimen autoritario –es decir un proceso de liberalización gradual controlado desde la cúpula militar– a la par que intensificaba el nivel de la inversión pública apuntando a la instalación y expansión de ramas industriales exportadoras de alta complejidad tecnológica e intensividad en el uso de capital.

Por el contrario, en Argentina, Chile y Uruguay, las dictaduras de nuevo cuño procuraron desmantelar la maquinaria del intervencionismo estatal y predicaron la apertura de la economía al comercio y a los mercados de capitales internacionales. Estas metas exigían el disciplinamiento y la reforma de las conductas de los actores internos acostumbrados a la tutela estatal; por lo tanto, las fórmulas a las que se recurrió combinaron incentivos y penalizaciones económicas, pero esto no significó, en modo alguno, que se dejara de lado la dura metodología represiva que aquellos regímenes ya habían perfeccionado para liquidar a los movimientos populistas y de izquierda. En todo caso, se la aplicó más selectivamente.

Sin embargo, a pesar de las importantes diferencias señaladas, los neo-desarrollismos autoritarios y las dictaduras fundacionales del

Cono sur compartieron un par de atributos. El primero ya lo he subrayado: unos y otros apelaron a mecanismos estado-céntricos para financiar sus planes de profundización o reforma, en especial los préstamos externos. Tampoco la política se apartó del patrón estatista; en América del Sur simplemente se acentuaron los rasgos despóticos y se procuró erradicar la capacidad de chantaje democrático sobre el Estado que tradicionalmente habían ejercido la mayoría de los grupos sociales.

Vale la pena reiterar uno de los rasgos de la década del 70 para resaltar, a su vez, el quiebre que se habría de dar a partir de 1982: tanto los estatistas de última generación como los ejecutores de la "nueva ortodoxia" (especialmente estos últimos), se inspiraron a menudo en modelos y sugerencias externas; sin embargo, los programas implementados a fines de aquella década constituyeron opciones generadas endógenamente. No dejó de ser paradójico, de todas maneras, que el fenómeno que tornó posible la prolongación postrera de la relativa autonomía que había prevalecido en el diseño de políticas –es decir, el crédito externo abundante y barato– contribuiría a generar el patrón de dependencia novedoso y, asimismo, más brutal, que se establecería a partir de la década de 1980.

El espejismo del financiamiento barato se disipó cuando la recesión mundial se intensificó después de 1981. Las tasas de interés reales saltaron de un nivel cercano al cero hasta el diez por ciento y el flujo de fondos extranjeros se interrumpió totalmente, excepto en Chile y, ya fuera de nuestra muestra en Colombia⁹. La crisis de la deuda se convirtió en el parteaguas: una nueva era fue inaugurada en América Latina a partir de 1982. La cuestión dejó de ser si encarar el ajuste o no, o reducir el tamaño del Estado o no, sino cómo hacerlo.

En un trabajo ya citado (Cavarozzi, 1991), examiné como la crisis de la deuda coincidió con la convergencia de las trayectorias políticas de los cinco países que estoy analizando. Todos experimentaron períodos de turbulencia con severos desequilibrios macroeconómicos y serias amenazas a la estabilidad de los régimes políticos. En los cuatro casos sudamericanos, además, la conmoción sufrida por los régimes autoritarios coincidió con la postulación verosímil de modelos políticos alternativos de corte democrático. Por ende, en el Cono sur y Brasil, el reemplazo de la forma de régimen se transformó en uno de los desenlaces posibles de la crisis de ese principio de década; y por consiguiente, el tema se instaló inmediatamente en la agenda de los principales actores políticos y sociales.

En México, por el contrario, a pesar del desgaste experimentado por el régimen priista cuando se produjo la transición de José López Portillo a Miguel de la Madrid, no emergió una oposición democrática que se postulara creíblemente al poder. En parte debido a ello, y en parte como resultado de la fortaleza relativa del régimen, la probabilidad de que los efectos de la crisis hicieran salir de cauce los procesos políticos resultó mucho más reducida que en los casos sudamericanos.

Sin embargo, en todos los casos, el efecto de la crisis de principios del 80 fue la pérdida de la capacidad interna de "control desde arriba" de los procesos económicos, o en el mejor de los casos, la severa disminución de dicha capacidad. Como el mercado, o sea la supuesta mano invisible "operando desde abajo", tampoco se había constituido en el material que sirviera para elaborar la nueva argamasa de los comportamientos sociales, a partir de esa coyuntura, los cinco países, y casi todo el resto de América Latina, se enfrentaron con un reto novedoso. Este consistió en la posibilidad de que la severa reducción de la capacidad de gober-

⁹ En el caso chileno la continuidad del flujo de fondos externos respondió al apoyo que los bancos y los organismos internacionales le dieron al programa económico de la dictadura militar, a pesar del descalabro financiero de 1981-1982. En Colombia la disminución de los recursos externos tuvo impactos mucho menos severos pues las autoridades económicas de ese país siguieron políticas más prudentes en el tema del endeudamiento.

nar la economía conllevara, a su vez, una erosión radical de los principios del orden y la autoridad pública. Todo ello multiplicó los riesgos de que el agotamiento de la MEC no se tradujera en la articulación de una matriz político-económica alternativa, sino en un proceso de desordenamiento acelerado y autoalimentado.

- IV -

El derrumbe o desplazamiento de los autoritarismos militares en la década de 1980 marcó el agotamiento de la MEC y el pasaje a una nueva matriz societal. A pesar de que los estudios sobre las transiciones sudamericanas de esa década efectuaron importantes contribuciones teóricas y empíricas, ellos han tendido a ignorar un dato fundamental. La instalación de regímenes democráticos no sólo implicó que las dictaduras militares fueran desplazadas del poder; además, las transiciones expresaron el agotamiento de las formas de hacer política que habían predominado durante casi medio siglo¹⁰.

Al menos en América del Sur, entonces, la década de 1980 estuvo marcada por el doble tránsito al que ya aludí: por un lado, fin de los regímenes militares; por el otro, extinción de la fórmula híbrida en la que democracia y autoritarismo se habían realimentado en un equilibrio inestable. El tránsito que tuvo lugar en esa década ha inaugurado una nueva etapa, en la cual resulta todavía difícil reconocer cuales son sus rasgos definidos y discernir cual es el nuevo sentido que está adquiriendo la democracia. Sin embargo, quisiera hacer algunas conjeturas acerca de las tendencias que se han perfilado, especialmente en los últimos años.

En principio, se podría definir a la etapa recién abierta en función de su “negatividad”, es decir, enfatizando aquellas características de la etapa precedente que se han alterado significativamente, o incluso han desaparecido. En ese sentido se puede advertir la superposición de dos procesos que no son enteramente independientes: por una parte, la relativa pérdida de centralidad de la política, y por la otra, la desorganización de los comportamientos sociales predominantes durante casi medio siglo¹¹. Si bien la politización estatista de la MEC tuvo como consecuencia una relativa fragilidad de las instituciones y reglas sociales, dichas reglas impregnaban decisivamente casi todos los comportamientos sociales y les daban sentido. En otras palabras, la MEC se caracterizó por el síndrome de la hiperpolitización; los comportamientos, incluso aquellos desarrollados en la “sociedad civil”, se orientaron preferentemente hacia el Estado. Por eso es que el agotamiento de la fórmula política de la MEC no sólo implicó un descentramiento de la política, sino también la desorganización de los patrones tradicionales de conducta y la desarticulación de las identidades y actores que estructuraban colectivamente dichas conductas.

Los resultados de este proceso, desde el punto de vista político, son inherentemente ambiguos, puesto que las modalidades tradicionales de acción política combinaban, como ya he analizado, participación y negociación, por un lado, y control desde arriba y pura arbitrariedad, por el otro. En la fórmula estado-céntrica, la integración de sectores previamente excluidos y la expansión de lo que Pizzorno caracterizaba como las “áreas de igualdad”, esto es sus rasgos positivos, tuvieron como contrapartida la debilidad de los consensos institucionalizados y una propensión sistemática a la utilización de la violen-

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

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

cia¹². En todo caso, predo minaron combinaciones adversas: por una parte, los gobiernos que retuvieron el monopolio de la violencia no se destacaron por su respeto a los preceptos constitucionales ni por su convicción en la aplicación más o menos universal de las leyes, y por la otra, los gobiernos que tendieron a no transgredir constituciones y leyes a menudo no controlaron las modalidades extra-institucionales de violencia.

Pero más allá de subrayar lo que está desapareciendo, o en algún caso más bien lo que sobrevive a la par que se descompone, cabe preguntarse cómo se está llenando el vacío causado por la despolitización y la desorganización. Responderse esta pregunta torna conveniente formular un llamado previo a la cautela. En todo punto de inflexión como el actual resulta difícil distinguir pautas transitorias de comportamiento, meros "fenómenos de la transición", que tenderán a agotarse rápidamente, de otros comportamientos que pueden demostrar ser más estables, dando lugar, seguramente, a nuevas pautas de acción colectiva. En todo caso, lo que me propongo es enumerar algunas tendencias, en relación a las cuales no se puede avanzar demasiado en su análisis.

- V -

En la última década se han dado una serie de fenómenos que implicaron la descomposición de pautas de conducta vinculadas a la MEC, pero sin que ello se tradujera en la plena extinción de las mismas. Un primer ejemplo de esta tendencia es la aparición y persistencia de conductas defensivas, tanto en el plano económico como político-cultural, cuya efectividad estaba asociada, precisamente, a las modalidades de acción colectiva típicas de la MEC: por ejemplo, las demandas dirigidas al

Estado para que éste reconstruya las prácticas tutelares y redistributivas del pasado.

En la mayoría de los casos ha sido destruida toda posibilidad de que el Estado responda eficazmente a ese tipo de demandas; quizás la única excepción, si bien parcial, a esta regla sea el caso de México. Por lo tanto, las conductas típicas del pasado han tendido a perder sentido para los miembros de los distintos sectores sociales. La mayoría de las asociaciones formales y las organizaciones más informales de los sectores populares (y también de los empresarios) se han convertido en caparazones relativamente vacías. Por ello se reducen a implementar reflejos ritualísticos y crecientemente desvinculadas de las acciones cotidianas de los individuos, que se han privatizado y atomizado. A este tema he aludido en un artículo citado (Cavarozzi, 1991) al referirme a los proceso de o erosión intra- e inter- organizacional.

Un segundo ejemplo de descomposición se ha manifestado más específicamente en el plano de la política institucional y partidaria, y se ha vinculado con una presunción errada de muchos políticos y militantes partidarios en América Latina: la de suponer que los niveles de participación política popular y de politización de la vida cotidiana que habían prevalecido en el pasado estado céntrico eran "fenómenos naturales", independientes del tipo de fórmula política dominante en la región durante aquella etapa. El partir de esta premisa llevó en la década de 1980 a muchos de esos actores a suponer que el problema se reducía simplemente a "despejar" a la política de los componentes ostensiblemente autoritarios y represivos, para así recuperar a una ciudadanía politizada y participativa que daría vigor a las renovadas instituciones democráticas. En la izquierda se presentó más habitualmente esta lectura errada (los casos del PT brasileño y la

12 En algunos casos, esta última propensión se manifestó sobre todo a nivel del sistema político global (estos fueron los sistemas institucionalmente más inestables, como Argentina y Brasil); en otros casos, la violencia prevaleció en mayor medida en las interacciones políticas informales dentro de diversos ámbitos de la sociedad (quizás haya sido México el caso extremo en este sentido). Solamente en el Uruguay pre-1965 tanto la política institucionalizada como los espacios de acción sociales "aledaños" estuvieron prácticamente librados de la violencia política.

Izquierda Unida peruana fueron quizás los más significativos), pero también dirigentes de partidos tradicionales, como la Unión Cívica Radical en la Argentina y el APRA peruano, se ilusionaron con la inauguración de una nueva era republicana basada en la participación ciudadana y la eliminación de las amenazas golpistas¹³.

En casi todos los casos, este entusiasmo probó ser un fenómeno efímero: especialmente en Argentina y Brasil, pronto la mayoría de la población tornó a responsabilizar no sólo a los gobiernos democráticos, sino también a los partidos en su conjunto, por el continuo descenso del nivel de vida, el deterioro ininterrumpido de los servicios públicos y la desorganización de la vida cotidiana asociada con los episodios hiperinflacionarios.

El desprestigio de la primera tanda de gobiernos constitucionales –en nuestro subuniverso de países tipificado por el desmoronamiento de las administraciones de Alfonsín y Sarney y en el Perú por el doble fracaso de Belaúnde y Alan García– arrastró al sistema partidario in toto y dio pie a la emergencia de otro fenómeno que debe distinguirse del anterior: la aparición de una nueva generación de caudillos-presidentes que basaron su appeal en discursos y estilos de sesgo anti-político.

Estos nuevos caudillos, de los cuales Menem, Collor de Mello y Fujimori (hasta el putsch de abril de 1992) representan los ejemplos más nítidos, ciertamente no implican una ruptura total con modalidades de liderazgo personalista, típicos de la fórmula estado-céntrica. Especialmente el Perón de la primera época (1945-1955), y en menor medida Getulio Vargas (1950-1954) y Carlos Ibáñez del Campo

(1952-1958), si bien llegaron al poder a través de elecciones relativamente inobjetables, también tendieron a dejar de lado a los partidos políticos y a postular que ejercían la representación popular por encima de las instituciones parlamentarias y las reglas democráticas. Este es un rasgo compartido por los caudillos minimalistas contemporáneos. Sin embargo, estos últimos han producido dos importantes innovaciones en relación a los líderes populistas de hace cuatro décadas.

En primer lugar, los nuevos caudillos han establecido una complicidad con las masas que refuerza la apatía política de éstas. Después de experimentar la declinación dramática de sus ingresos y de su bienestar general y el síndrome hiperinflacionario, los sectores populares y segmentos importantes de la clase media quieren que alguien “haga las cosas”, pero sin tener que participar (más allá del acto de votar). De hecho, los llamados a las masas que todavía efectúan algunos dirigentes para que ellas participen y se movilicen son recibidos con escepticismo y sospecha. Los nuevos caudillos han sintonizado hábilmente con este estado de ánimo colectivo y prometen producir resultados, argumentando, al mismo tiempo, que la organización y la movilización políticas no son convenientes. Más aún, los Menem y los Fujimori tienden a pintar a las prácticas de participación colectiva como un obstáculo para su gestión e incluso como un mecanismo que puede abrir de nuevo la puerta a políticos corruptos y autocentrados¹⁴.

En segundo lugar, los nuevos caudillos se apoyan en un estilo de acción en el que tratan de mantener una iniciativa excluyente creando permanentemente novedades políticas vinculadas a una presidencia absorbente y exacerbada-

13 Se debe reconocer, sin embargo, que el espejismo de la (re)creación de la democracia participativa y representativa fue alimentado por la circunstancia de que la mayoría de las transiciones del autoritarismo estuvieron enmarcadas por movilizaciones pacíficas en contra de las dictaduras y por el entusiasmo que despertaron en la población los partidos políticos y las primeras elecciones democráticas.

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

mente centralizadora. (Este último fenómeno está estrechamente vinculado con la redefinición del rol de los medios, y en especial de la televisión, en las sociedades de América Latina).

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

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

Como los ejemplos de Collor y Fujimori lo demuestran, el estilo minimalista de hacer política se puede consumir rápidamente. En el caso peruano, el presidente, apoyado por los militares, produjo una ruptura institucional. Hasta ahora, el putsch y el peculiar modelo institucional que se conformó después de las elecciones de noviembre de 1992, han contado con un amplio apoyo popular pero, en todo caso, ha inaugurado una nueva modalidad de régimen de excepción cuyo desenboque resulta difícil prever. En Brasil, el exitoso impeachment de Collor de Mello ha revelado una inesperada vitalidad de las instituciones democráticas, es decir los partidos, el congreso y

el poder judicial. Sin embargo, la capacidad de procesar institucionalmente una crisis resultante de un estilo presidencial arbitrario y cercano a lo demencial, no resuelve el problema de como esas mismas instituciones harán frente a la ingobernabilidad de la economía. La debilidad del gobierno de Itamar, y el ingreso a una campaña presidencial desusadamente prolongada, han abierto un hiato político que no resulta positivo en vista de la situación económica global y la intensificación del “desorden organizado”. Este desorden es usufructuado por mafias privadas y duplas de funcionarios públicos y políticos que venden servicios al mejor postor¹⁵.

Sólo Menem sobrevive como ejemplo de los nuevos caudillos que mantienen la institucionalidad democrática y, al mismo tiempo, tratan de consolidar una legitimidad que, en el mejor de los casos, orilla a los partidos y el parlamento. El presidente argentino, sin embargo, se está enfrentando con un par de problemas que en el pasado constituyeron obstáculos insalvables para el régimen político y la gestión de la economía en su país. El más grave de dichos problemas, el sucesorio, ha corroído la estabilidad de la política argentina desde los tiempos oligárquicos; esto es, Menem, como varios de sus predecesores, se enfrenta con el dilema de ceder legítimamente el poder, o intentar prolongar el mandato presidencial, sin transgredir la constitución ni las precarias reglas de convivencia partidaria gestadas a partir de 1983. El desafío no es mínimo para un partido, como el peronista, que nunca ha sabido transferir democráticamente el poder ni en el plano del régimen político, ni en el plano interno¹⁶. El segundo problema es más coyuntural, pero no menos serio; es decir, como lograr flexibilidad en el manejo de economía, y en especial de la política cambiaria, sin minar la precaria confianza que el Plan Cavallo ha generado en los agentes económicos. En re-

15 El comienzo de facto de la campaña presidencial ha sido anticipado por el resultado del plebiscito de abril de 1993. En un artículo periodístico reciente Wanderley Guilherme dos Santos señala la falta de oportunidad del plebiscito y analiza el fenómeno del desorden organizado (Veja, 28-4-1993).

16 En algunos trabajos recientes Liliana De Riz ha analizado los complicados ejercicios de ingeniería electoral y violentamiento de las reglas institucionales que ha implementado el gobierno peronista desde 1990.

sumen, la política argentina (aunque no necesariamente el régimen democrático) pende de un hilo muy delgado.

- VI -

Uno de los argumentos centrales de este trabajo es que la especificidad de la MEC latinoamericana no estuvo solamente asociada a la sustitución de importaciones ni al cierre parcial de las economías, sino también a su fórmula política y a como ésta resolvió (y la vez acumuló) los conflictos en torno a intereses y valores. En dicha fórmula el Estado sustituyó parcialmente al mercado (esto es, dilucidó política y administrativamente cuestiones relativas a transacciones entre agentes privados). Pero, asimismo, el Estado se constituyó en el "anclaje" de un régimen político organizado de acuerdo a principios jerárquicos y no representativos, que promovió empero la incorporación de sectores previamente excluidos. Como consecuencia, en la América Latina estado-céntrica la democracia política fue débil, pero nunca llegó a ser abolida plenamente. Las conductas en el mercado, a su vez, no se autonomizaron totalmente de patrones de regulación estatal que, como regla general, no se sujetaron a la ley ni resultaron de la operación de mecanismos de intercambio político explícito. Además, el funcionamiento del mercado tampoco descansó en pautas culturales como las que en las sociedades de capitalismo temprano sustentan los comportamientos colectivos.

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

sin embargo, carecían de un "clearing house" común.

El interludio militar de la década de 1970 pretendió resolver los cuellos de botella de la fórmula estado-céntrica, y el atascamiento que ésta enfrentaba, a través de la imposición de regímenes despóticos (y su posterior reemplazo por variantes de "democracia" tutelada) y la erradicación del estado intervencionista. Como ya hemos examinado, la relevancia de los autoritarismos conosureños, de todos modos, no residió en que alcanzaran sus objetivos; salvo la excepción parcial de Chile, las dictaduras militares no lograron estabilizar mínimamente reglas autoritarias y sus embates antiestatistas fueron a menudo contradictorios y reversibles. Sin embargo, los autoritarismos fundamentales de los setentas actuaron como catalizadores de la crisis definitiva de la MEC, que se materializó plenamente en la siguiente década y se extendió prácticamente a toda la región.

El principal legado de la década de 1980, entonces, fue que se vino abajo el complejo eslabonamiento que enlazaba diversas redes sociales: (1) los comportamientos económicos, (2) el patrón de integración al sistema internacional, (3) las modalidades asociativas de los distintos sectores sociales y, por último, (4) un "sentido común" de la política que implicaba que todo pasara por el Estado, entendiendo a éste como un conjunto de agencias "públicas" y de patrones de interacción internalizados por individuos y organizaciones "privadas". Eslabones sueltos y vínculos quebrados configuran un patrón de desarticulación global que en algunos casos, como el de Perú y crecientemente el de Brasil, amenazan incluso la integridad nacional.

En el interregno transicional que se ha abierto como consecuencia del agotamiento de la MEC, una de las alternativas que se perfila, entonces, es que la desestatización de las sociedades latinoamericanas las encaje en un cauce de desorganización y entropía crecientes. Esta afirmación no implica ignorar los aspectos positivos de la actual situación: en ella se abre la posibilidad de que se organice un

mercado más independiente de la discrecionalidad político-estatal y en el cual los precios contribuyan a organizar las conductas de manera más razonable y eficiente. También resulta probable que se refuercen las tendencias a la autonomización de la sociedad civil, al debilitarse las variadas modalidades de tutela estatal que encorsetaban los comportamientos de individuos y grupos. Last but not least, la erosión de los regímenes políticos híbridos reduce el riesgo de los bandazos (swings) autoritarios y represivos que afectaron sistemáticamente a la América Latina estado-céntrica.

Creo que sería errado, sin embargo, suponer que las tendencias en cada una de las arenas señaladas –las del mercado, la sociedad civil y el régimen político– armonizarán “naturalmente” en la dirección de la conformación de

sociedades en las que se incrementen el bienestar general, la justicia y la armonía social. La experiencia de la última década, como hemos visto, nos brinda evidencias de como “más mercado” (y menos Estado) puede implicar más explotación y más marginalidad; como “más sociedad civil” (y, en un sentido distinto, menos Estado) puede estar asociada con mayor atomización y anomia (e incluso en la emergencia de tendencias antidemocráticas como en Venezuela); como, finalmente, “más democracia política” puede redundar no simplemente en mayor apatía, sino incluso en el vaciamiento de la política, al perder ésta sentido en términos de la vida cotidiana y la resolución de los problemas de la mayoría de la población.

