



VOL: AÑO 10, NUMERO 27

FECHA: ENERO-ABRIL 1995

TEMA: ACTORES, CLASES Y MOVIMIENTOS SOCIALES I

TÍTULO: **Democracia y desarrollo: La transición revisitada**

AUTOR: *Godofredo Vidal de la Rosa* [\*]

SECCION: Artículos

## RESUMEN:

Este ensayo explora algunas nuevas tendencias en la sociología política de la transición democrática en América Latina; especialmente "el retorno al Estado" como actor y marco institucional y su papel en la consolidación democrática y el desarrollo económico, por medio de la creación de mercados eficientes y sustentables. Sin embargo, el ensayo se limita a apuntar direcciones prometedoras para la investigación.

## ABSTRACT:

Democracy and Development: The Transition Revisited

This essay explores some tendencies of political sociology of democratic transition in Latin America, specially "the return of the State" as a performer and an institutional frame, as well as its role within a democratic strengthening and an economical development, through the creation of efficient and supportable markets. However, this essay only points out promising routes for the future investigation.

## TEXTO

### Introducción

Este ensayo aborda un viejo pero extrañamente olvidado problema de las ciencias sociales de la postguerra, a saber, el de las condiciones sociales de la democracia. Sin embargo, el objeto de estudio es visitar algunos problemas básicos de la teoría de la transición democrática en América Latina, ahí donde más que una consolidación, el proceso de democratización parece cada vez más vulnerable. Sin embargo presenta apenas una reflexión inicial sobre los procesos de transformación latinoamericanos. Siendo así, me parece sensato advertir mi preferencia valorativa por modelos de transformación democráticos y "desarrollistas".

Empecemos con algunas interrogantes básicas: ¿es viable la democracia en América Latina bajo las actuales condiciones de bajo crecimiento económico, distribución regresiva del ingreso y atrofia de las instituciones estatales?, ¿Qué significado y alcance tiene el proceso de liberalización democrática que ha ocurrido hasta ahora, en los últimos tres lustros, en los países latinoamericanos? y por último ¿es viable el desarrollo y, más radicalmente aún, la justicia distributiva en América latina por la vía democrática? Este ensayo, en tal orden de interrogantes, busca destacar las dificultades que representa el intento de reconciliar desarrollo y democracia al tiempo que buscaba compartir algunas proposiciones para la investigación futura.

En primer lugar, como se ha observado frecuentemente, la democracia funciona mejor cuando encuentra niveles de desarrollo altos o intermedios; esto, siguiendo criterios como los de tamaño del producto nacional per cápita. Por ejemplo, Samuel Huntington encuentra que la mayor frecuencia de transiciones democráticas y de la existencia de regímenes democráticos consolidados ocurre en el umbral superior a los \$3000 dólares per cápita (Huntington, 1991:62-63), pero inmediatamente aclara que "esto no es argumentar que la democratización es determinada simplemente por el desarrollo económico". Si usáramos este solo criterio, América Latina estaría en el mismo umbral de la democratización.

Pero un mejor argumento es juzgar la viabilidad de acceder a las formas de régimen democrático en condiciones de deterioro económico y social. En principio, la intuición nos dice que esto es improbable. Adam Przeworski ha construido un argumento convincente y a primera vista realista referido al deterioro de las condiciones materiales de vida de una sociedad, derivadas de reformas económicas que pueden llevar a enfrentarnos a elecciones radicales:

En cierto punto, las alternativas pueden ser abandonar las reformas económicas o descartar las instituciones democráticas mismas. El clamor de las voces discordantes, los retrasos a las reformas económicas impuestas por las reglas democráticas, y la percepción de la irracionalidad de los conflictos provocan impaciencia e intolerancia entre los proponentes de estas reformas. La tecnocracia se rebela contra la democracia y alimenta inclinaciones contra la resistencia popular: suprimir el glasnost en orden de continuar con la perestroika. Del otro lado, los sufrimientos sociales persisten, la confianza se desmorona y el gobierno se ve menos y menos competente, las tentaciones para defender los propios intereses a toda costa crecen, aún a costa de la democracia (Przeworski, 1991:186-187).

En ambos argumentos las condiciones "materiales" son consideradas vitales en la accesibilidad a la democracia o bien, en su ausencia, para su crisis. Ambas indicaciones no agotan las formas de abordar el problema de la factibilidad de los democráticos. Pero tienen en común apuntar a una relación, difusa pero indivisible entre desarrollo material, léase, condiciones socioeconómicas de vida, y la sustentabilidad de las formas de interacción y representación política democrática de los grupos y clases sociales. La sociología política moderna ha abordado con abundancia esta clase de problemas, sin llegar, después de cuatro décadas de investigación, a conclusiones sobre la posibilidad de un modelo unívoco referido a la relación virtuosa entre desarrollo económico y democracia. Pero sí ha sido capaz de avanzar en la comprensión de los lazos históricos que han permitido el florecimiento de las modernas democracias occidentales (por ejemplo, ver Barrington Moore, 1973). La construcción de esquemas normativos parece esquivar los esfuerzos de los sociólogos políticos. Así, desde los primeros esfuerzos de Lipset (1957) y Muller (1988), hasta las investigaciones realizadas en la actualidad por sociólogos tan disímboles como Almond (1991), Olson (1993) o Przeworski (1991:186-187), las relaciones causales entre el desarrollo y maduración de los mercados y la construcción y sustentabilidad de los regímenes democráticos sigue siendo motivo de discusiones intensas. [1] De hecho, a la fecha no hay ninguna demostración de la relación inequívoca entre desarrollo y democracia, como tampoco la hay de la relación inversa. Ni el grado de desarrollo garantiza la permanencia o aun la irrupción del régimen democrático, ni tampoco está plenamente demostrado que los regímenes democráticos tengan un mejor rendimiento económico que las dictaduras, (Przeworski, 1993). Llevando los argumentos hasta el extremo Terry Lynn Karl ha enunciado la medida de nuestra ignorancia conjeturando que "puede no haber un requisito único necesario para el surgimiento de una forma de gobierno democrático. Buscar causas económicas, sociales,

psicológicas, culturales o internacionales no ha resultado en una ley general de democratización" (Lynn Karl, 1991:397). Completando nuestra perplejidad, Przeworski y Limongi (1994:175) comentan la conclusión de un estudio sobre la cuestión: "no sabemos si la democracia favorece o retrasa el crecimiento económico".

Con toda esta vaguedad queda en claro, a pesar de todo, la creciente importancia, teórica, pero también política, para la sociología latinoamericana, de buscar, si no relaciones causales fuertes, si al menos las imbricaciones de buscar, si no relaciones causales fuertes, si al menos las imbricaciones y vínculos entre ambas metas: desarrollo y democracia.

Pero antes de continuar conviene hacer otra aclaración. Para que las interrogaciones sobre la sustentabilidad recíproca tengan validez también hay que distinguir las visiones de democracia y desarrollo como destino inevitable, que a veces parecen imbuir las reflexiones sobre la democratización latinoamericana, del hecho de que los tímidos avances democráticos logrados hasta ahora podrían ser abandonados. Lo mismo sucede con la noción de desarrollo, aunque en este caso, estamos más advertidos de que el progreso no es inevitable. El problema que nos interesa aquí, claro está, es reflexionar sobre el futuro de la elección de las vías de la democracia y el desarrollo en América latina.

De hecho esta problemática, por natural que parezca, es muy reciente en el bagaje teórico e ideológico latinoamericano. Para empezar, como han observado diversos analistas, el solo problema de la transición democrática es bastante novedoso y data de pocos años. En cambio, la noción de desarrollo tiene larga historia y es hasta fechas recientes cuando parece abandonada por discursos y enfoques teóricos que apuestan a la noción de libre mercado. En el discurso sobre la transición y sus condiciones se encuentran pocas referencias al desarrollo, es decir, la perspectiva en la cual son posibles y convenientes mecanismos del mercado, sobre fundamentos políticos y sociales que den dirección al proceso económico en función de metas colectivas. En este proceso de sustitución ideológica, las élites dirigentes y los medios académicos sustituyeron la antigua noción de desarrollo (desarrollismo) por la de que el mercado liberado de restricciones estatales constituye el camino real hacia la modernidad y la prosperidad. De aquí que la nueva transformación discursiva condujera a una identificación de la democracia con el libre mercado. Esta visión abstracta del "libre mercado" por supuesto alcanzó fuerte raigambre en la tradición neoliberal de Hayek, pero sobre todo, de la internalización en los nuevos cuadros dirigentes latinoamericanos del llamado "Consenso de Washington", que al decir de John Williamson (1993), refleja menos una orientación teórica (neoliberal) que una fuerte vocación neoconservadora.

Pero lo paradójico y realmente interesante para nuestros propósitos, es que la problemática de la transición democrática coincida, o mejor, responda a las reformas económicas llamadas neoliberales y sus duras recetas de regresión de los ingresos y salarios, contracción de los gastos públicos y búsqueda de equilibrios financieros por encima de las metas de crecimiento y generación de empleos.

Sin embargo, este es el punto de partida clásico en el problema de la transición democrática en América Latina (y los países del exbloque comunista en Europa del este). Es decir, el problema se puede plantear como la oferta de alternativas políticas frente a los costos económicos de las reformas económicas. Es de este "cambalache" (trade-off) entre eficiencia y equidad de donde debe surgir la capacidad de transiciones estables, la vigencia de las concertaciones y reconstrucción de nuevos pactos sociales y la capacidad de gobierno de las élites políticas.

En este ensayo voy a explorar este marco de referencia analítico como trasfondo de lo que percibo como el entrapamiento o agotamiento del modelo de transición democrática para América Latina. La idea no es nueva, y la mayoría de los argumentos usados se encuentran dispersos en la literatura. Estos básicamente apuntan a dos cuestiones centrales. La primera es sobre la fragilidad de la capacidad política de las élites y tecnocracias encargadas de encarrilar el doble proceso de democratización y ajuste económico, y la segunda se refiere a las crecientes dudas sobre la viabilidad de que este ajuste neoliberal logre consolidarse como base para el crecimiento sostenido. Para abordar estas cuestiones el enfoque usado será el proveniente de la disciplina de la sociología política, tratando de subrayar la relevancia que ésta pueda tener para una eventual teoría de la democracia y el desarrollo.

### Autoritarismo y desarrollo

Hablemos primero de la doble ruptura discursiva en la sociología política latinoamericana. La primera está situada en la izquierda ideológica de la comunidad de estudiosos, para los cuales las visiones del socialismo, y por tanto el estudio de las condiciones para el cambio sistémico y revolucionario, más que a la democracia, concebida como una forma de orden político capitalista, guiaron su reflexión. Como observarán Otto Fernández y Guido (1989), el discurso de la izquierda ha transitado del estudio de la crisis, del conflicto y de las clases, al de la democratización, la ciudadanía y los movimientos sociales. Pero esta aproximación, la ciudadanía y los movimientos sociales. Pero esta aproximación a un eje democrático también ocurrió en las teorías convencionales del desarrollo político. Si muchos no dejan de sorprenderse por el giro en los intereses de la izquierda sociológica, en la tradición ortodoxa de la sociología estadounidense este interés por la democracia como ruta de los países del antiguamente llamado "tercer mundo" merece atención. Por ejemplo, está el giro ideológico en la obra de Samuel Huntington, el mismo gran teorizador de los enfoques realistas del desarrollo político y la creación de instituciones fuertes para sustentar los procesos de modernización, quien ahora, en cambio, ha elevado su interés sobre la democratización en el "Tercer Mundo".

Este giro es significativo en sí mismo. Para empezar, durante años la modernización económica, política e institucional fue asociada al mejor rendimiento de los regímenes autoritarios. Como observaba Irving Louis Horowitz (1972:327-345), el desarrollo económico y la estabilidad hasta comienzos de los años setentas se asociaban positivamente, en el "Tercer Mundo" (como en esos años se denominaba a los ahora llamados "new industrializing countries"), con regímenes autoritarios en mayor o menor modo. Los "milagros económicos" brasileño, coreano o mexicano se vinculaban positivamente a regímenes autoritarios, militares o civiles. Este rendimiento o eficiencia de los sistemas políticos autoritarios se relacionaba con su pretendida capacidad de generar estabilidad política y capacidad de conducción de los asuntos estatales, con relativa independencia de las presiones sociales de las masas por mejorar su participación en las decisiones políticas y o la riqueza social, y de los intereses más tradicionales capaces aún de oponerse a la modernización.

Este enfoque de alguna manera se convirtió en algo así como el oficial de la política exterior de los Estados Unidos para América Latina hasta fechas relativamente recientes, [2] y aunque avalaba lo que I.L. Horowitz llamó alguna vez "la norma de la ilegitimidad", también lo hacía con la búsqueda de vías modernizadoras basadas en enfoques de política económica básicamente desarrollistas. Fue probablemente hasta el golpe de Estado en Chile cuando surge un enfoque diferenciador entre los regímenes autoritarios desarrollistas, es decir, impulsores de la industrialización y el mercado interno, y los regímenes neoliberales, promotores del equilibrio fiscal y la privatización de la economía.

La proliferación de literatura crítica contra los regímenes llamados burocrático-autoritarios, fueran civiles o militares, dio paso a que la cuestión de la eficacia política, que aún en fechas muy recientes Harry Eckstein consideraba el meollo de la teoría del desarrollo político (1982), se desvinculara del autoritarismo en general para asociarse al autoritarismo neoliberal. La prioridad originalmente no era la transición democrática, sino el abandono, a veces por medios altamente violentos, de las políticas económicas desarrollistas y de los llamados populismos económicos (Dornbush, 1990; Bresser, 1973).

En este ambiente no deja de ser sorprendente la irrupción, no sólo práctica sino también las preferencias académicas, de lo que Samuel Huntington llamó "la tercera ola de la democratización mundial" (Dornbush, 1991). Si previamente el desarrollo económico se asoció a instituciones autoritarias en mayor o menor grado, para después ceder el paso sólo al autoritarismo promotor de las vías de ajuste neoliberal. Hacia los años ochenta la asociación entre liberalización política y ajuste neoliberal parecía firmemente dominar no sólo las agendas políticas, sino los ámbitos de reflexión de la sociología y la ciencia política.

### Liberalización política y ajuste neoliberal

La nueva identidad que define la emergencia de la teoría de la transición democrática es, como mencionábamos, la de la difusión de las agendas económicas llamadas neoliberales. Igual que la teoría precedente sobre el desarrollo político modernizador y autoritario, recurría a una metáfora de etapas bien definidas y en secuencia, donde la fase de liberalización marcada por el problema de transitar desde los regímenes autoritarios hasta las formas de representación democrático-electoral, daría paso, paulatinamente, a una consolidación de tales regímenes democráticos. [3] Esta consolidación se la distinguiría como el establecimiento de normas de competencia electoral regularizadas, la capacidad de concertación a nivel de partidos y actores políticos y aunque no explícitamente, la convergencia de nuevos pactos sociales que suplantaría los mecanismos heredados de las tradiciones corporativistas de las etapas populistas y autoritarias del pasado latinoamericano.

La liberalización inicial habría de caracterizarse por la concertación con la vieja guardia y los representantes del pasado autoritario, que podrían ser los militares o las viejas cúpulas de los partidos y/o sindicatos dominantes, o simplemente las altas y medias burocracias de los regímenes autoritarios. Los renovadores tendrían que lidiar simultáneamente con las oposiciones ideológicas de izquierda y derecha a fin de propiciar un proceso de aprendizaje sobre las nuevas reglas del juego democrático transicional. En esta etapa se tendría que aceptar que los sectores populares y obreros deberían renunciar a ventajas económicas (cuando éstas existieran) o a expectativas de ventajas económicas de un crecimiento económico, a cambio de la consolidación del régimen democrático (Przeworski, 1991). La consolidación se definiría, en consecuencia, como un resultado favorable de los procesos de liberalización previos, ceñidos a la aceptación, muchas veces, de severas restricciones al juego político.

Las justificaciones de este enfoque no emergieron, sin embargo, como pudiera parecer obvio, de consideraciones sobre la fuerza política cruda de cada "actor" involucrado. Tal cosa hubiera significado la aceptación del statu quo. Sin embargo, tampoco se desarrolló una teoría especial adecuada al problema enunciado. En la teoría de la transición los actores rara vez son identificados más allá de sus preferencias políticas reveladas o explícitas, a la luz de una reducción de intereses sociales. Los actores ya no son clases o élites o se insertan en una concepción de la historia o del sistema social, y por supuesto, no se reconoce vínculo alguno entre las perspectivas del desarrollo y la acción social. Poco se dice sobre su filiación institucional, sus contenidos clasistas o sus posiciones

sociales específicas (Fernández, 1992, Fernández y Guido, 1989). Esta reducción de las "identidades" sociales es tal que algunos autores de la teoría de la transición podían identificar el proceso político con un juego de mesa, sin mayor distinción de los eventuales aportes metodológicos de la teoría de juegos con la metáfora de juegos.

En teoría, la consolidación es un nivel más complejo de un continuo estratégico que tolera una alta incertidumbre y requiere un aprendizaje intenso en las reglas del juego. De hecho el mayor énfasis ya no se orientaba hacia el estudio de las condiciones socioeconómicas e institucionales de la consolidación democrática, sino sobre la formación de valores compartidos de la acción cívica, sobre la cual se podría construir el esquema de transición. Según Philip Schmitter, "la consolidación podría definirse como un proceso en el que se transforman los acuerdos accidentales, las normas prudenciales y las soluciones fortuitas que han surgido durante la transición, con objeto de lograr relaciones de cooperación y competitividad que han demostrado ser más confiables, que se practican con regularidad y son aceptadas voluntariamente por individuos o colectividades, es decir, por los políticos y ciudadanos que participan en un gobierno democrático" (Schmitter, 1992:3). La capacidad de absorción y ampliación del régimen de representación es entonces el rasgo clave. En este modelo la ampliación de la participación, el problema es si los nuevos esquemas neocorporativos responderán a las tendencias y expectativas sobre el desarrollo futuro. Sin embargo, se insiste en un consenso en el juego democrático, considerándolo no problemático en su definición analítica. Pero el problema con este enfoque, que en su idea básica apuntaba a la necesidad de comprender la transformación democrática como profundización democrática, es que muchas veces podría racionalizar una especie de "arbitrismo" político y cultural, para calificar la calidad de cada demandante a participar en el sistema democrático de acuerdo a su "aptitud democrática". [4]

La liberalización política, entonces, se presenta llena de dilemas y restricciones conceptuales, al final de los cuales se encuentra, probablemente, la consolidación del régimen democrático.

#### La transición empantanada

Asumiendo los riesgos de la generalización analítica, han surgido en América Latina cada vez más voces escépticas acerca de la idoneidad del modelo de liberalización y consolidación democrática. En estas condiciones ha emergido un clima de escepticismo sobre la vigencia del modelo de transición democrática, al grado de que dos analistas (Ducatenzeiler y Oxhorn, 1994:34) se han preguntado si "aparte de la severidad de la actual crisis económica, tal vez inaudita, uno debe preguntarse qué es lo verdaderamente 'nuevo' del modelo que está surgiendo dentro de la política latinoamericana". No solamente por el hecho decisivo de que las estrategias de ajuste neoliberal de las economías a las reglas del mercado no han alcanzado, después de una década, a cristalizar economías suficientemente competitivas (Naim, 1994; Osorio, 1994; Guillén Romo, 1994), sino porque los méritos imputados a la oferta democratizadora se enfrentan a diversos cuestionamientos. Probablemente estos cuestionamientos sean objeto, a la vez, de la añeja pero efectiva advertencia de que el vaso puede verse medio lleno o medio vacío. Pero en esencia predominan las advertencias sobre la fragilidad de las nuevas democracias o de los procesos de liberalización política en marcha. Las líneas de argumentación crítica más frecuentes pueden ser sumariadas. La primera es de orden teórico o si se quiere ser exigente, filosófico. Según esta línea de reflexión, para José Nun (1993) el problema central de la transición democrática en América latina reside en circunscribir la democracia a las premisas del liberalismo clásico, es decir, el que circunscribe la ciudadanía a la soberanía individual y el cálculo utilitario, ahí en donde prevalecen las desigualdades y el atraso. En una vena parecida, Rafael Farfán identifica

el modelo de la transición con la promoción de las nociones asociadas a las teorías elitistas de la democracia elaboradas por Joseph Schumpeter, sugiriendo que los criterios de rendimiento democrático restringidos a la viabilidad de las élites enunciada en la teoría en boga de la gobernabilidad tienen un alcance restringido para conducir el proceso de transición política en América Latina. En ambos autores la visión que subyace a la transición democrática restringida a los enfoques liberal clásico (y la teoría económica de la democracia) y la teoría elitista de la democracia son camisas estrechas para enfrentar las complejas e injustas realidades sociales latinoamericanas.

En una dirección más sociológica, Philip Schmitter trata de eludir estas restricciones a la transición viable argumentando implícitamente que no es la capacidad distributiva del régimen en transición, sino su capacidad para inducir la ampliación de la participación y representación de grupos sociales, donde debe buscarse el meollo de la consolidación. Así, el régimen democratizador debe "experimentar con nuevas formas y ampliar la representación" de los grupos sociales (Schmitter, s.f.:26). De esta capacidad estratégica de las elites reformistas depende la capacidad subsecuente de generar las bases para acuerdos concertados que permitan expandir el ámbito de gobernabilidad, y en consecuencia de estabilidad y eficiencia políticas.

Este énfasis en la capacidad política de las élites es común a una serie de autores, sobre todo aquellos que escriben al despuntar la presente década. Empero, los análisis más recientes parecen confiar menos en el voluntarismo y capacidad de las nuevas élites para conducir la transición, y en cambio subrayan las dimensiones institucionales asociadas a una eventual consolidación democrática. Por ejemplo Graciela Ducatenzeiler y Philip Oxhorn argumentan que "la actual e histórica debilidad de la democracia en América Latina es en gran medida el resultado del subdesarrollo de la sociedad civil y de las distorsiones creadas por la ausencia de instituciones fuertes que puedan mediar y regularizar las luchas de poder entre intereses competitivos" (Ducatenzeiler y Oxhorn, 1994:36). Esta debilidad institucional es reconocida como la causante del "hecho de que en algunos de los nuevos regímenes democráticos se está recurriendo a una creciente acumulación del poder para luchar contra lo que es percibido como una crisis de gobernabilidad, causada por el aumento de las demandas presentadas a un Estado cuya capacidad de dar respuestas se halla seriamente limitada por un cúmulo de presiones locales e internacionales" (Ducatenzeiler y Oxhorn, 1994:31). A este fenómeno lo denominan como "hiper-presidencialismo", que se caracteriza como un sucedáneo de la eficacia de las instituciones estatales en la tarea de abarcar la participación y representación políticas. Aunque el análisis empírico que los autores realizan sobre los casos de Brasil y de México han sido rebasados por los eventos actuales, como lo manifiestan la tremenda crisis política mexicana y la aparente insistencia institucional brasileña para innovar salidas políticas a sus propias crisis, es de destacar la revigorización de la centralidad del Estado en el análisis de la transición democrática latinoamericana.

En esa nueva línea de reflexión, Guillermo O'Donnell (1993) ha ofrecido recientemente algunas contribuciones críticas sobre los resultados observables de los esquemas de transición democrática latinoamericanos. Este autor piensa que en América Latina, más que una consolidación democrática tal como estaba enunciada en las teorías de la transición de hace una década, ha aparecido una variante que denomina "democracia delegativa", y que obedece menos a reglas electorales competitivas y procesos de participación política ampliada, que a la despolitización programada de la sociedad y al recurso a elecciones de carácter plebiscitario. El resultado de esta distorsión ha sido una crisis profunda de la sociedad civil y del Estado en América Latina. Esta crisis se describe como una "fragmentación del Estado" que "pone de manifiesto la evaporación funcional y

territorial de la dimensión pública del Estado" (1993:169). O'Donnell continúa afirmando que

la crisis lleva a la decreciente credibilidad del Estado como agente autorizado de los intereses nacionales. Más bien se lo ve más como un gravoso aparato que deja saquear a los poderosos. La desintegración del aparato estatal y la creciente ineficacia del Estado en tanto ley impiden la implementación de políticas mínimamente complejas. No resulta fácil decidir a qué sectores del aparato estatal debe darse prioridad para aumentar su eficacia, o implementar una política industrial, o decidir el grado y el orden de la apertura comercial y financiera de la economía, o acordar políticas salariales y laborales, etcétera. Sin esta 'reestructuración', ni las políticas neoliberales actuales ni las políticas alternativas pueden tener éxito (1993:179).

"Es el mundo del 'sálvese quien pueda'", sintetiza O'Donnell. Por último, aún falta un tipo de argumento crítico sobre los resultados del proceso de transición política y económica de América Latina, y es el que se refiere a las dimensiones estratégicas de las relaciones internacionales. Este argumento es en sí mismo interesante, ya que con frecuencia los análisis convencionales sobre la transición política lo ignoran olímpicamente. [5] Un ensayo de James H. Coatsworth ayuda a subsanar esta deficiencia teórica. Aunque este autor no aborda el aspecto propiamente político de la transición, concluye que las políticas neoliberales en América Latina han provocado una situación altamente frágil, no sólo para la viabilidad del desarrollo y la estabilidad política latinoamericana, sino para el conjunto de las relaciones hemisféricas. Para Coatsworth "la privatización de los servicios públicos y de las empresas en respuesta a las crisis fiscales ha despojado a los gobiernos estatales de recursos políticos y regulatorios alguna vez manipulados, aunque con grandes ineficiencias, para mantener los niveles de empleo y proteger las economías de las conmociones provenientes del exterior. Ninguno de los países latinoamericanos ha anunciado todavía un programa exhaustivo para reformar al Estado" (Coatsworth, 1993: 305). Esta reforma básicamente consiste, según el estudioso estadounidense, en el fortalecimiento proporcionado de las capacidades del Estado para recaudar gravámenes directos, redistribuir el ingreso, invertir en capital humano o atender las necesidades sociales. Y concluye el argumento señalando que

en la época posterior a la guerra fría, el nuevo modelo internacionalista de 'mercado libre' tiene previsto reducir o eliminar muchas de las capacidades del Estado que se desarrollaron durante el período de 1945-1980 y que generaron ineficiencia; pero no contempla fortalecer las capacidades del Estado en los campos de la actividad del sector público que fueron relativamente relegados en esa época. El nuevo modelo tal vez genere crecimiento económico; pero también es probable que produzca inestabilidad social y política al igual que el que le precedió" (Coatsworth, 1993:313). [6]

Lo que hay en común en todos los análisis citados es la conclusión en la precariedad del esquema de transición político seguido en América Latina durante los años del ajuste neoliberal. No sólo el modelo original de transición democrática no corresponde a la realidad política, y la consolidación democrática parece alejarse aún más, sino que los autores subrayan costos netos políticos, económicos, sociales, estratégicos y aún culturales de las vías del hiperpresidencialismo y las democracias delegativas latinoamericanas. Y en esta ruta crítica, los principales argumentos han destacado la relevancia analítica y estratégica de la reforma política del Estado como categoría central en la capacidad de abarcar soluciones reales a la reconstrucción de los mercados y el Estado en América Latina.

En un sumario preliminar, la transición democrática ha adolecido de tres déficits: a) un deterioro de las instituciones del Estado como agente integrador, fundamentalmente para



la reconstrucción de los nuevos pactos sociales, b) una incapacidad para corregir adecuadamente los costos sociales de las políticas de ajuste, y c) una severa restricción para generar canales de representación y participación autónoma de la sociedad civil.

## Conclusiones

Al aproximarnos a la finalización de este ensayo podemos intentar algunas respuestas tentativas a las preguntas con que lo iniciamos. Pero antes haremos un breve rodeo para abarcar un par de consideraciones adicionales.

La primera se refiere a la necesidad de recuperar el estudio crítico de las instituciones políticas del Estado en la confluencia de las teorías de la transición política y del desarrollo económico. [7] Preliminarmente este programa de investigación sugeriría que la teoría del desarrollo ha sido indiferente a las dimensiones políticas e institucionales del desarrollo, siendo visto el estado como una especie de "caja negra".

El asunto es de interés práctico y afecta no sólo la eficiencia de la estrategia económica sino la gobernabilidad de los procesos decisionales. Sin embargo, a estas alturas parece conveniente empezar a redefinir términos como el de gobernabilidad y el de estabilidad. En efecto, la enorme preocupación sobre la gobernabilidad ha sobrestimado los resultados a corto plazo en la gestión estatal, y se ha colocado en el problema de la restricción de las expectativas socioeconómicas de la población respecto a la capacidad de los Estados para proveer servicios y actuar estratégicamente en función de las reformas institucionales y las políticas del desarrollo. Junto a la gobernabilidad, el control inflacionario se impone como condición muy influenciada por las expectativas a corto plazo. Sin embargo, las metas de largo plazo, asociadas a la noción de desarrollo y a las nociones tradicionales de formulación estratégica del Estado-nación, parecen diluirse constantemente en la expectativa de que las entelequias llamadas "mercados libres" hagan el milagro. Ello no debe llevar a creer que la gobernabilidad es un fin en sí mismo ya que sólo expresa una condición del sistema político, frecuentemente restringida al corto plazo, y de consecuencias locales. En términos de las expresiones de las teorías del desarrollo político, resulta más decisivo enfrentar la regeneración de instituciones estatales y la distribución concertada del poder vis-à-vis los procesos de transición política y ajuste económico (Crespo, 1994), que la gobernabilidad local de los procesos. Además debe tenerse en cuenta que los criterios convencionales de gobernabilidad vistos como capacidad de respuesta estatal están severamente restringidos a la crisis financiera (dominada por las grandes erogaciones para el pago de la deuda externa y sus intereses). Pero no se trata simplemente de abandonar criterios de gobernabilidad, sino de despojarlos de la idea de que la vía para lograrla sólo se alcanza restringiendo las expectativas políticas y sociales, y en la aceptación de los valores de las élites neoliberales y neoconservadoras. Aquí el desarrollo mismo puede ser considerado como una expectativa social.

El "retorno al Estado" en la sociología política latinoamericana representa una reacción a una situación percibida no sólo como crítica y vulnerable, sino privada de futuro para América Latina. Sin embargo, este movimiento intelectual naciente deberá enfrentar un buen número de problemas. Para empezar, distinguir analíticamente la centralidad del actor estatal de la mera acumulación de recursos. En efecto, la economía del populismo (ver Bresser, 1993, y Dornbusch, 1990) se caracterizó precisamente por un crecimiento de los recursos y tareas estatales sin un concomitante refuerzo de la eficiencia productiva de la economía nacional. En sus etapas más críticas, su mayor esfuerzo fue el de autolegitimarse y ni la democracia ni el desarrollo formaron parte de las prioridades de una burocracia inútil. Más aún, en sus fases terminales engendró estructuras de poder que bloqueaban cualquier esfuerzo racional de elaborar políticas públicas eficientes

agotando su potencial desarrollista original (véase sobre estos asuntos el importante libro de Shehan, 1987). La "revolución tecnocrática" neoconservadora o neoliberal, en cambio, ondeó las banderas de la eficiencia de los mercados y sobre ésta esgrimió sus llamados legitimizadores (Bresser, 1993). No se puede decir, sin embargo, que el Estado fue abandonado como instrumento para la elaboración de políticas macroeconómicas, sino que éstas se ciñeron a criterios restrictivos, en parte sometidos a los ajustes financieros contraídos con la banca internacional. Bajo estas restricciones, la transición de los regímenes burocrático-autoritarios a los democráticos se vio severamente minada desde su origen. La viabilidad de las transiciones pudo depender, por un lado de factores como la existencia de legados institucionales preautoritarios, como en Chile, además de que el tamaño reducido de su economía permitió ajustes con mayor eficiencia, o en Brasil, donde la búsqueda de márgenes de autonomía en las relaciones financieras internacionales y la búsqueda desde el Estado (aún por los gobiernos militares de la última etapa de la dictadura) se plantearon "equilibrios de poder" regionales y toleraron la presencia de organizaciones sindicales con fuerte vocación política que culminarían en el Partido del Trabajo. Por otro lado, esa viabilidad pudo depender de procesos de degradación institucional como los descritos como "hiperpresidencialismos" y "democracias delegativas", como Perú, Argentina y México. La búsqueda de una consolidación democrática sin embargo, plantea la reconciliación con el desarrollo sostenido. Y esta cuestión, que indica el "retorno al Estado", plantea dos grandes cuestiones. La primera es eludir las trampas del "estatismo", es decir, el crecimiento de los aparatos estatales y sus burocracias, fuera del control democrático. La segunda es supeditar el comportamiento fiscal (v.gr. programación de ingresos y egresos) a los pactos sociales "desarrollistas", es decir, estrategias económicas competitivas y eficientes. En suma, entre el Caridbis del autoritarismo neoliberal y el Escila del neopopulismo de izquierda, las teorías de la transición deben ofrecer alternativas democráticas e institucionales. [8]

Ya al final de este ensayo debo reconocer que no he logrado ofrecer un modelo único y comprensivo, sino apenas algunas reflexiones generales. Probablemente la conclusión más sólida sea que la democracia no puede sobrevivir en un ambiente de contracción económica y distribución regresiva de la renta nacional, más la decisión de "destruir, no construir Estado" (Bresser 1993) aunque pueda iniciarse en condiciones adversas, la ruptura de los pactos sociales básicos atenta contra los proyectos democráticos. A la vez, el desarrollo económico sostenido requiere condiciones de desarrollo político e institucional que ofrezcan estabilidad, eficiencia y legitimidad y movilización de los recursos nacionales. [9] La novedad desde las perspectivas del avance de la comprensión analítica como desde las prácticas políticas estratégicas, es la posibilidad de conciliar las categorías del análisis del desarrollo político con las de la transición democrática, y por esta vía, con las estrategias de desarrollo económico y bienestar social. Sin embargo, estas nociones apenas apuntan al desarrollo de un corpus conceptual y empírico suficiente para subsanar los huecos teóricos que aún caracterizan la relación entre democracia y desarrollo.

CITAS:

[\*] Profesor-Investigador del Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

[1] Sin embargo, no toda la investigación sobre las condiciones socioeconómicas de los regímenes democráticos se ha enfocado hacia los problemas de la génesis democrática. En los años setenta surgió un enorme interés sobre la crisis de los regímenes democráticos, debido al exceso de democracia. Las teorías del exceso de demandas y la crisis fiscal (Brittan, 1973) y sobre la crisis de las reglas del juego (Lintz, 1990) son representativas del desarrollo de una teoría menos preocupada por el desarrollo de la democracia que por su permanencia.

[2] Como nos lo recuerda José Nun (1993), la posición oficial del gobierno de los Estados Unidos tendió a avalar la norma del autoritarismo y la ilegitimidad en América Latina como vía para la modernización.

[3] O'Donnell y Schmitter(1987), muy influenciados por los casos chileno y argentino de transición, establecían lo que llamaban "regla básica", donde el "rey" (las fuerzas armadas) y la "reina" (las burguesías) debían ser consideradas piezas intocables al menos durante la fase de liberalización en el proceso de transición. Samuel Huntington, menos retórico, también insistiría en la necesidad de que los reformadores concertaran con los poderes establecidos de la "vieja guardia" (1991).

[4] Este argumento es de particular interés, ya que es frecuente que se arguya que hay un déficit de cultura cívica que obliga a los gobiernos a "racionar" la liberalización política. En México es un argumento usado con frecuencia por los presidentes. Pero aquí puedo mencionar el muy interesante estudio de Edward Mueller y Mitchell Seligson (1994), donde se leen dos resultados interesantes: 1) América Latina muestra una posición baja en la escala de democracia construida por los autores, y 2) los autores no encuentran una correlación fuerte entre las llamadas actividades culturales democráticas y la consolidación del régimen democrático, y en todo caso éste precede visiblemente el surgimiento de "culturas democráticas".

[5] A pesar de que en América Latina surgió una respetable tradición de análisis político que subrayaba la dimensión de la autonomía en el desarrollo político, encabezada por el brasileño Helio Jaguaribe (1972), en fechas recientes palabras como autonomía nacional y soberanía estatal son usadas como malas palabras por algunos teóricos "postmodernos".

[6] Coastworth presume que los gobiernos estadounidenses se verán llevados a mostrar tolerancia al cambio social progresista en América Latina, tanto por consideraciones de conveniencia económica como política.

[7] Es pertinente recordar la advertencia de March y Olsen y valorarla en todos sus alcances teóricos: "la democracia política depende no sólo de condiciones sociales y económicas, pero también del diseño de instituciones políticas. Las Agencias burocráticas, comités legislativos, cortes de apelación no sólo son arenas para las fuerzas sociales contendientes, sino también son colecciones de procedimientos de operaciones estandarizadas y estructuras que definen y defiende valores, normas, intereses, identidades y creencias" (1989:17).

[8] En cierto sentido, el proceso de transición política en Brasil en esta década ofrece lecciones sorprendentes y hasta difíciles de asimilar por las teorías que sobrevaloran la gobernabilidad. Por ejemplo un estudio realizado por Lourdes Sola (1994) subraya la aparente ingobernabilidad política brasileña, marcada por una hiperinflación escandalosa. Sin embargo, durante ese mismo período se logra avanzar en la descentralización del poder político regional; se logra consolidar un régimen de partidos, erigir un régimen presidencialista paralelo a un parlamento fuerte, y last but not least, un fuerte movimiento obrero capaz de generar ofertas políticas nacionales. Cuando Brasil enfrenta el fracaso de la presidencia de Collors, no sólo el sistema político puede manejar su destitución, sino reorientar el proceso de transición política con energía y audacia. Pero este proceso es particular y difiere a veces abrumadoramente de los modelos chileno y argentino que sirvieron originalmente como tipos ideales en el paradigma de la transición democrática.

[9] Como recuerda I.L. Horowitz (1972), éstas son las categorías básicas del análisis del desarrollo político; véase también Morlino (1985).

#### BIBLIOGRAFIA:

Almond, Gabriel A. (1991), "Capitalism and Democracy", PS: Political Science & Politics, September.

Almond, Gabriel (1988), "The return to the State", American Political Science Review, Vol. 82, N.3, September.

Barrington Moore (1973), los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia, Ed. Península, Barcelona.

Bates, Robert H. (1991), "The Economics of Transition to Democracy", PS: Political Science & Politics, March.

Bresser Pereira, Carlos Luis (1993), "Economics Reforms and Cycles of State Intervention", World Development, vol. 21, núm.8.

Cansino, César (1993), "La consolidación de la democracia en América Latina: problemas y desafíos", Foro Internacional, vol. XXXIII, núm.4, oct-dic.

Coatsworth, John H. (1993), "Pax(norte)americana: América Latina después de la guerra fría", Revista Mexicana de Sociología, Año LVI, No. 4, oct-dic.

Díaz, Alvaro (1994), "Tendencias de la restructuración económica y social en América Latina", Revista Mexicana de Sociología, Año LVI, No. 4, oct-dic.

Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (1990), "La macroeconomía del populismo en la América Latina", El Trimestre Económico, vol. LII (1), núm. 225, enero-marzo.

Ducatenzeiler, Graciela y Philip Oxhorn (1994), "Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina", Desarrollo Económico, Vol. 34, N.133, abril-junio, Buenos Aires.

Eckstein, Harry (1982), "The Idea of Political Development", World Politics, Vol. XXXIV.

Fajnzylver, Fernando (1990), Unavoidable Industrial Restructuring in Latin America, Durham & London, Duke University Press.

Farfán, Rafael (1992), "Realismo, elitismo y democracia", Sociológica, año 7, n.19, mayo-agosto.

Fernández, Otho (1992), "Política, economía y subjetividad: de la transición posible a la transición improbable", Sociológica, año 7, n.19, mayo-agosto.

Guillén Romo, Héctor (1994), "El neoliberalismo en América Latina", Investigación Económica, núm 209, julio-septiembre.

Guido, Rafael y Otho Fernández (1989), "El juicio al sujeto: un análisis de los movimientos sociales en América Latina", Revista Mexicana de Sociología, año LI, núm.4, octubre-diciembre.

Held, David (1992), Modelos de democracia, Alianza universidad, México.

Hirshman, Albert (1994), "I conflitti come pilastri della società democratica a economia di mercato", Stato e Mercato, n.41, agosto.

Horowitz, I.L. (1972), Foundations of Political Sociology, Harper & Row, New York.

Huntington, Samuel P. (1991), The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century, University of Oklahoma Press.

Jaguaribe, Helio (1972), Political Development: A General Theory and a Latin American Case Study, Princenton University Press, 1992.

Kay, Cristóbal (1993), "Estudios del desarrollo, neoliberalismo y teorías latinoamericanas", Revista Mexicana de Sociología, año LV, núm.3, julio-septiembre.

Linz, Juan J. (1990), La quiebra de las democracias, Alianza Editorial Mexicana-CONACULT.

Lipset, Seymour Martin (1959), "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", American Political Science Review, Vol.53, N.1, March.

Lynn Karl, Terry (1991), "Dilemas de la democratización en América Latina", Foro Internacional, Vol.XXXI, N.3, México.

March, James C. y Johan Olsen (1989), Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics, The Free Press,.

Morlino, Leonardo (1985), Como cambian los regímenes políticos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Muller, E.N. (1988), "Democracy, economic Development, and Income inequality", American Sociological Review, 53:69-105.

Muller, E.N., y Mitchell A. Seligson (1994), "Civic Culture and Democracy: The Cuestion of casual relationships", American Polítical Science Review, Vol. 88, No. 3, september.

Munck, Ronaldo (1994), "Workers, Structural Adjustment, and concertación social in Latin America", Latin American Perspectives, Issue 82, vol.21, N.3, Summer.

Naim, Moíses (1993), "Latin America Post-Adjustment Blues", Foreing Policy, Number 92 Fall.

Nordlinger, Eric, Lowi, Theodore y Fabbrini, Sergio (1989),"The Return to the State: Critiques", American Political Science Review, Vol. 82 No. 3, September.

Nun, José (1993), " Democracy and Modernization, Thirty Years Later", Latin American Perspectives, Issue 79, Vol.20, N.4, Fall.

O'donnell, Guillermo y Philipe C. Schmitter (1986), Tranitions from Autoritarian Rule. Vol. IV Tentative Conclusions about Uncertain Democracies, The John Hopkins University.

O'donnell, Guillermo (1993), "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", *Desarrollo Económico*, Vol.33, No. 130, julio-septiembre.

Olson, Mancur (1993), "Dictatorship, Democracy, and Development", *American Political Science Review*, Vol.87, núm.3, September.

Osorio, Jaime (1994), "América Latina: nueva economía, pobreza y democracia", *Comercio Exterior*, Vol.44, No.7, Julio.

Paramio, Ludolfo (1994), "Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo", *Revista internacional de sociología*, tercera época, No.7, enero-abril.

Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press,

Przeworski, Adam (1992), "The Neoliberal Fallacy", *Journal of Democracy*, Vol.3,N.3, July.

Przeworski, Adam y Fernando LIMONGI (1994), "Regímenes políticos y crecimiento económico", *Desarrollo Económico*, Vo. 34, No. 134, julio-septiembre.

Schmitter, Philippe C. (S.F), "La consolidación de la democracia y la representación de los grupos sociales", *Revista Mexicana de Sociología*, Año LV, No. 3 jul-sept.

Shehan, David (1987), *Modelos de desarrollo en América Latina*, Alianza Editorial-CNC, México.

Tironi, Eugenio y Ricardo A. Lagos (1991), "Actores sociales y ajuste estructural", *Revista de la CEPAL*, No.44, agosto.

Touraine, Alain (1987), *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, PRELAC-OIT, Chile.

Viguera, Aníbal (1993), "'Populismo y 'neopopulismo' en América Latina", *Revista Mexicana de sociología*, año LV, núm.3, julio-septiembre.

Whitehead, Lawrence (1993), "On 'Reform of the State' and 'Regulation of the Market'", *World Development*, vol.21, núm.8.

Williamson, John (1993), "Democracy and the 'Washington Consensus'", *World Development*, vol.21, núm.8.