

LAS PERSPECTIVAS DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA*

FRANCISCO ZAPATA

LA DEMOCRACIA ES UN RÉGIMEN POLÍTICO CUYO FUNCIONAMIENTO está mediado por los tipos de articulación entre sociedad, sistema político y Estado existentes en una formación social en un momento histórico determinado.¹ Dichos tipos de articulación constituyen el trasfondo en que se desarrollan las expresiones específicas de esta forma de representación.

En América Latina se pueden distinguir dos tipos básicos de articulación entre esos elementos, la articulación clasista y la articulación corporativa.² En la época contemporánea, esas articulaciones se definen dentro de procesos de transición hacia la democracia desde regímenes autoritarios, civiles o militares, procesos cuya especificidad ilustran casos particulares de implantación de esta forma de representación.³

Los tipos de articulación entre sociedad, sistema político y Estado definen el desarrollo de la ciudadanía, la formación de los partidos políticos y los procesos electorales. Varían en función de los procesos históricos concretos que tienen lugar en una sociedad dada. Además, se sitúan dentro de

* Ésta es una versión revisada del texto incluido en *Léxico de la política*, coordinado por Laura Baca Olamendi, Fernando Castañeda e Isidro Cisneros, que publicará el Fondo de Cultura Económica. También retoma algunas ideas presentadas en Francisco Zapata, ¿Ideólogos, sociólogos, políticos? Acerca del análisis sociológico de los procesos sociales y políticos de América Latina”, *Foro Internacional*, vol. XXXV, núm. 141, octubre-diciembre de 1995, pp. 309-327.

¹ Véase Alain Touraine, *¿Qué es la democracia?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995.

² Para un análisis más detallado de estos tipos de articulación, véase Francisco Zapata, *Autonomía y subordinación en el sindicalismo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

³ Para una visión desde la ciencia política, consúltense Jonathan Hartlyn y Arturo Valenzuela, “La democracia en América Latina desde 1930”, en Leslie Bethell, *A History of Latin America*, Cambridge University Press, 1995. Lo que sigue es una visión desde la sociología, que se sitúa en el marco de lo propuesto por Thomas Humphrey Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York, Doubleday and Company, 1964 (edición original, *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, 1950).

procesos todavía más generales como son aquellos que se identifican con la transición entre modelos de desarrollo.

Es a partir de estos parámetros analíticos como podemos caracterizar la democracia en América Latina. Para llevar a cabo esta caracterización dividiremos la exposición en dos partes. En la primera parte discutiremos los tipos de articulación entre sociedad, sistema político y Estado y su inserción en los modelos de desarrollo. Éste será el telón de fondo que dará sentido a las consideraciones sobre la coyuntura contemporánea del proceso democrático latinoamericano, que serán presentadas en la segunda parte del texto. Esas consideraciones estarán referidas al tema de las “nuevas democracias” y la cuestión de las perspectivas de la democracia en la América Latina de hoy.

PRIMERA PARTE

I. Los tipos de articulación entre sociedad, sistema político y Estado

Las consideraciones generales expuestas permiten presentar los tipos de articulación entre sociedad, sistema político y Estado que imperan en América Latina, la clasista y la corporativa.

I. La articulación clasista. En la articulación clasista sobresale el modelo clásico de democracia en el que la ciudadanía política, los partidos y sus representaciones ideológicas operan dentro de la división de poderes. En esta articulación, identificada con países como Chile⁴ y hasta cierto punto Bolivia y Perú,⁵ coinciden procesos de desarrollo del capitalismo (especialmente en el sector minero) con el desarrollo político. También coinciden con la expansión del aparato educacional, con la secularización y en general con la modernización y la diferenciación social que permiten la aparición de intereses sociales y políticos, así como la búsqueda de mecanismos

⁴ No hay duda de que la expresión histórica de la articulación clasista en Chile posee especificidades con respecto al modelo clásico. Como lo han planteado historiadores como Alfredo Jocelyn-Holt, Brian Loveman y Elizabeth Lira en libros recientes, los modos en que se desarrollan los elementos del régimen político democrático pueden ser particulares y tener muchos lastres e inercias del régimen colonial, que sembró las bases de la dominación oligárquica. No obstante, sus semejanzas con el modelo clásico de democracia no deberían descartarse a priori.

⁵ Para una visión comparativa de los procesos de desarrollo económico y político en Bolivia, Chile y Perú, consúltese Francisco Zapata, *Atacama, desierto de la discordia*, México, El Colegio de México, 1992.

de representación. La ciudadanía encarna en sujetos políticos relativamente consolidados que, al participar en partidos, promueven causas definidas en proyectos ideológicos. La constitución de sujetos políticos consolidados refleja prolongados procesos de gestación, movilización e institucionalización de movimientos sociales. Por ejemplo, el sindicalismo, actor de clase por excelencia, se transformó progresivamente en un sujeto político significativo.

Aquí, el sistema político se centra en la existencia de diversos partidos políticos que representan intereses sociales claramente definidos (obreros, campesinos, empresarios, propietarios de la tierra, etc.). Esos partidos ejercen su función de representación en forma directa y poseen proyectos ideológicos que repercuten directamente en prácticas políticas. Encarnan también debates ideológicos tanto dentro como fuera de esas prácticas. En la articulación clasista el sistema político tiene un importante grado de autonomía en relación con el Estado y a su vez éste está claramente separado de la sociedad civil.

2. *La articulación corporativa.* En la articulación corporativa, la sociedad, el sistema político y el Estado tienden a operar como un conjunto no diferenciado que remite a la constitución de un régimen híbrido, con instituciones republicanas aparentemente democráticas. El planteamiento de Escalante, respecto de la ciudadanía imaginaria,⁶ refleja bien esta forma híbrida. En países como Argentina, Brasil o México, ejemplos pertinentes de este tipo de articulación, los procesos históricos muestran la búsqueda de la homogeneización, para esconder la diferenciación social, el paternalismo y otras formas de relación social patrimonial.

No obstante, esta articulación posee una característica crucial: contribuye a la integración social y política de las masas movilizadas por el proceso de desarrollo del mercado, por la industrialización y la migración del campo a la ciudad. La articulación corporativa permitió la asimilación de importantes volúmenes de población migrante, tanto del campo como del extranjero, y su incorporación al empleo remunerado, a la educación, a los servicios urbanos. En México, contribuyó en forma decisiva a integrar socialmente a la población indígena y a acelerar el mestizaje. Esta articulación, quizás más exitosa que la articulación clasista, impulsó la secularización y la modernización inducida por la expansión del sistema educacional y favoreció el desarrollo de una identidad nacional muy fuerte, que no sólo descansa en la cultura sino también en la elaboración de un *ethos* industrializador en el desarrollo económico.

⁶ Véase Fernando Escalante, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992.

No obstante, el componente político opera con lo que parecen ser las instituciones del régimen democrático. La centralidad del Estado desplaza a todos los demás elementos y los subordina a su lógica, centralizadora, vertical y patrimonial. Los poderes Legislativo y Judicial y la representación están, en los hechos, subordinados a las estrategias estatales.

Existe una ciudadanía tutelada en la que la relación central es de tipo clientelar. El sistema político se confunde con el Estado,⁷ el gran acumulador y distribuidor del producto del trabajo social. Existe una gran homogeneidad entre los diversos grupos que se articulan en forma vertical con el Estado. Las relaciones entre los partidos políticos y las bases sociales que pretenden representar se caracterizan por altos niveles de clientelismo. El sistema político desempeña un papel más simbólico que real. Los partidos son estructuras de resonancia del sistema corporativo. El poder estatal descansa en una clase política fuertemente ligada a los que pueden ejercer el clientelismo, sea en el ámbito local, regional o central. Esa élite refleja una legitimidad remota y puede efectuar en un ejercicio arbitrario del poder.

Sin embargo, la capacidad de integración que posee este tipo de articulación impide que los beneficiarios del régimen adopten lógicas ciudadanas clásicas. En Argentina y en México, la capacidad del peronismo por un lado y del cardenismo por otro para movilizar, integrar, emplear, educar, crear conciencia nacional y distribuir salud y seguridad social entre los grupos populares dio lugar a fenómenos de integración política que, si bien no se corresponden con las formas clásicas de la ciudadanía liberal, poseen un componente participativo fundamental, que no puede desconocerse a la hora de caracterizar los sistemas políticos.

Estos dos tipos de articulación se desenvuelven en los modelos de desarrollo por los cuales ha transitado América Latina. Es decir, están condicionados por el modelo de desarrollo en el que coexisten en tensión un proceso de acumulación de capital y un marco institucional de regulación de dicho proceso.

En la próxima sección de esta primera parte, y después de presentar rápidamente la noción de modelo de desarrollo, procederemos a mostrar cómo estos dos tipos de articulación convivieron en el modelo de desarrollo de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y fueron descartados en el modelo de desarrollo de la transnacionalización.

⁷ En México, la relación entre los obreros, los campesinos y las clases medias con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y de éste con el Estado (encarnado en la figura presidencial), vigente desde hace más de 70 años, ilustra esta compactación de sociedad, sistema político y Estado en forma contundente.

II. Modelos de desarrollo y articulaciones

1. *El concepto de modelo de desarrollo.* El concepto de modelo de desarrollo se refiere a la articulación entre un determinado modo de acumulación económica y un marco institucional en el que los aspectos legales y normativos representan un papel regulador de dicho modo de acumulación. El concepto de modelo de desarrollo puede ejemplificarse con: *a)* las concepciones que elaboró la escuela de la regulación en economía;⁸ *b)* las conceptualizaciones ligadas a las políticas keynesianas puestas en marcha en los Estados Unidos en la década de los treinta⁹, y *c)* las ideas que guiaron la política laboral de Henry Ford en su fábrica de automóviles en los suburbios de Detroit¹⁰ a principios de la segunda década del siglo XX.

Un modelo de desarrollo, concebido en estos términos, implica una estrecha relación entre la economía, la sociedad y la política, entre la organización de la producción y la organización del trabajo, entre los aspectos técnicos y la política social de la acción empresarial, entre la participación en el trabajo y en la vida ciudadana. Se trata de una visión en la que la economía guarda una relación íntima con marcos institucionales de regulación, sobre todo en las áreas del control de la fuerza de trabajo, de las disposiciones legales que afectan al mercado laboral, de las formas de participación política, sea en el sindicato, en los partidos políticos o en la esfera electoral.

Podemos pensar que cuando ocurre un cambio en términos de la articulación entre los componentes del modelo de desarrollo se trata de un cambio en sus elementos constitutivos, en la forma en que se vinculan entre sí y en el ritmo con que lo hacen. Suponemos que las tensiones entre esos elementos constitutivos del modelo de desarrollo afectan el paso de uno a otro. Además, se debe considerar que dicho paso no se produce necesariamente a partir de una ruptura, a pesar de que esa eventualidad no es descartable a priori.

El caso más frecuente es el de una transición en la que, a partir de una desestructuración del modelo vigente, se va estructurando gradualmente

⁸ Véanse Michel Aglietta, *Régulation et crises du capitalisme*, París, Calman-Lévy, 1976; Robert Boyer, *La Théorie de la régulation: une analyse critique*, París, La Découverte, 1986; Alain Lipietz, "New Tendencies in the International Division of Labor: Regimes of Accumulation and Modes of Regulation", en Allen J. Scott y Michael Storper (comps.), *Production, Work, Territory. The Geographical Anatomy of Industrial Capitalism*, Boston, Allen and Unwin, 1986.

⁹ Véase Michel Aglietta, *Accumulation et régulation du capitalisme en longue période. Exemple des États Unis (1870-1970)*, París, Thèse d'État, Université de París, I, 1974 (existe traducción al español: México, Siglo XXI Editores).

¹⁰ Véase Robert Lacey, *Ford, the Man and the Machine*, Nueva York, Ballantine Books, 1987.

una articulación entre sus elementos constitutivos, para dar nacimiento al nuevo modelo. En la época contemporánea, esa transición está asociada al advenimiento de una “nueva economía”, cuyos rasgos dominantes son la interpenetración de las economías nacionales en un espacio transnacional y la centralidad del “mercado” en las relaciones económicas, sociales y políticas.¹¹

En el caso de América Latina, los condicionantes de esa desestructuración están ligados a la prolongada descomposición del Estado populista, al agotamiento de la ISI y a las dificultades financieras para mantener operando el marco institucional que gobernó esa estrategia de desarrollo, en la que las leyes laborales y las políticas de bienestar social ocuparon un lugar central. Dicho agotamiento se ha expresado en cambios profundos en las estrategias de desarrollo y en la crisis del régimen político asociado a ellas, cuyo síntoma más evidente fue la crisis de las formas autoritarias de gobierno, civiles o militares.

La transición del modelo de desarrollo de la ISI al modelo de desarrollo transnacionalizado se ve contextualizado por ambas crisis, que impactan fuertemente sobre la forma que asume la redemocratización en los países mencionados.

De manera que dentro de un determinado tipo de articulación entre sociedad, sistema político y Estado se produce la transición entre modelos de desarrollo a partir de los detonantes que fueron las crisis de las dictaduras y del corporativismo.

2. *El modelo de la industrialización sustitutiva.* La expansión del mercado interno y del capital nacional durante la aplicación de la política de ISI se llevó a cabo bajo el impulso estatal. Social y políticamente, ese proyecto de desarrollo se basó en la premisa de una alianza de diversas clases sociales, sobre todo urbanas, tanto en el modelo de articulación clasista como en el de la articulación corporativa. La inversión pública en proyectos de infraestructura (camino, puertos, comunicaciones) y en la industria pesada (siderurgia, generación de energía eléctrica) desempeñaron un papel central en la articulación de un espacio económico, el cual progresivamente asumió también características sociales y políticas que consolidaron la integración nacional, sea como sistema de clases o como sistema de representación de intereses en estructuras corporativas. Es a partir de ese proyecto económico como los sectores industriales que producían bienes de consumo contaron con fuentes de energía, materias primas y otros insumos.

¹¹ Para una discusión pertinente, véase Alain Touraine, *Cómo salir del liberalismo*, Barcelona, Editorial Paidós, 1999.

Es decir, a partir de un fuerte impulso económico se construye un espacio nacional en donde toma sentido la expresión ciudadana. Lo que hasta ese momento había sido una ciudadanía limitada, con expresiones políticas muy circunscritas, se transforma en una ciudadanía ampliada que participa en los asuntos públicos a través de canales sociales, como los sindicatos, o políticos, como los partidos.¹²

Esa ciudadanía ampliada fue institucionalizada a través de la promulgación de una serie de disposiciones legales que conformaron el marco de ese modelo de desarrollo. La promulgación de disposiciones legales sobre los derechos ciudadanos (como las constitucionales y las electorales), la formación de sindicatos, la contratación grupal e individual del trabajo a través de la negociación colectiva, la regulación de contrataciones y despidos, la reglamentación de las huelgas y de los conflictos laborales y otros aspectos como la protección de los trabajadores (hombres, mujeres y niños), la seguridad social (salud y jubilaciones), fueron la contraparte de la implantación del modelo de acumulación, centrado en la sustitución de importaciones.

Además, durante ese mismo periodo, se expandieron los aparatos educacionales que permitieron reforzar la identidad nacional, base del ejercicio de la ciudadanía, articulada alrededor de la difusión del paradigma de la historia y de los símbolos patrios. La expansión de los sistemas educacionales, además de alfabetizar a los pueblos, permitió formar la mano de obra que se incorporaba al sistema productivo, pero sobre todo internalizar el proyecto de sociedad que se quería construir.

El modelo de desarrollo descrito tuvo repercusiones en la estructura social. La migración del campo a las ciudades, la movilidad social ascendente, la incorporación al empleo y al consumo, así como la creciente participación política de grandes masas comprometidas con el Estado, fueron efectos inducidos por la industrialización sustitutiva y sus correlatos sociales y políticos. Ello generó procesos de movilidad social masivos y contribuyó decisivamente a los cambios en la estratificación social que, entre otros efectos, tuvo el de promover la aparición de clases medias en los diversos países del continente.

Si bien la política de ISI operó de manera similar en los países con articulaciones corporativas o clasistas, el marco institucional operó en forma diferente, sobre todo porque la administración pública en el sistema cor-

¹² La visión fundadora de esta concepción del desarrollo de la ciudadanía en América Latina es la de Gino Germani, *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1962.

porativo estuvo asociada a un manejo clientelar de las disposiciones de regulación del modo de acumulación.

Los grupos dirigentes del Estado de la industrialización sustitutiva se opusieron a las oligarquías terratenientes y se identificaron con: *a)* el ascenso de las clases medias a través de la educación primaria y secundaria, *b)* la constitución de una clase de obreros industriales, y *c)* la conformación de una categoría social nueva, la de los profesionales que producía el sistema de educación superior. La ideología nacionalista-revolucionaria, en países como Bolivia, Perú y México,¹³ permeó toda esta estructura social y sus principales voceros fueron los maestros de educación primaria, quienes la difundieron y la integraron en la conciencia de los futuros ciudadanos.¹⁴

Durante la vigencia de este modelo de desarrollo, el sindicalismo y el conflicto laboral tuvieron un papel importante en la promoción de la integración de los grupos movilizados. Pues, en efecto, buena parte de la legitimación de este Estado resultó de la utilización de la movilización para obtener el apoyo de los sectores sociales mencionados al proyecto industrializador. Acontecimientos como la nacionalización del petróleo en Bolivia (1936) y México (1938), la política social del régimen peronista en Argentina (1943-1955), las grandes inversiones en la generación de energía eléctrica y en la producción de acero¹⁵ en la década de los cuarenta y cincuenta, así como la creación de las instituciones de seguridad social en casi todos los países latinoamericanos, son ejemplos de lo que ese modelo de desarrollo fue capaz de hacer.

Sin embargo, en ese modelo de desarrollo, el ejercicio de la democracia estuvo subordinado a la movilización de las masas, a las que se apelaba, a través de una suerte de democracia directa, para apoyar las políticas estatales o impugnar las iniciativas de otros grupos de poder.¹⁶

¹³ El planteamiento nacionalista-revolucionario fue ideado por Víctor Raúl Haya de la Torre, Víctor Paz Estensoro y Vicente Lombardo Toledano, todos ellos, importantes figuras políticas de los años treinta y cuarenta en sus respectivos países. Buscaron combinar el imperialismo con una visión integradora de los pueblos indígenas y la realización de la reforma agraria. Para más detalles, véase Francisco Zapata, *Ideología y política en América Latina*, México, El Colegio de México, "Jornadas", núm. 110, 1990.

¹⁴ Sobresale aquí la política educacional impulsada por José Vasconcelos entre los años 1921 y 1924 en México, en donde estas ideas encontraron concreción institucional. Véase Claude Fell, *José Vasconcelos. Los años del águila, 1920-1925. Educación, cultura e iberoamericanismo en el México posrevolucionario*, México, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.

¹⁵ Véase Daniel Toledo y Francisco Zapata, *Acero y Estado. Historia de la industria siderúrgica integrada de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, 1999.

¹⁶ Un acontecimiento como el que tuvo lugar en el zócalo de la ciudad de México el 18 de marzo de 1938, cuando se anunció la expropiación de las compañías extranjeras que ad-

No obstante lo anterior, este modelo generó resultados perversos, entre los cuales podemos mencionar la exacerbación de las presiones sociales y la imposibilidad de darles satisfacción en que se vio el Estado. Esto contribuyó a su deslegitimación, lo cual, en algunos casos, dio lugar al quiebre de los sistemas democráticos que coexistían con él. La naturaleza corporativa del Estado, por la que éste literalmente contiene a la sociedad civil y al sistema político sin que estas esferas tengan autonomía, se vio mortalmente amenazada cuando los grupos sociales que lo apoyaban le quitaron su sostén. El agotamiento de la capacidad de la ISI para cumplir con su parte en el intercambio corporativo terminó por poner en jaque al Estado que le había dado vida.¹⁷

Esa descomposición se dio primero en Brasil, donde, desde fines de los años cincuenta en adelante, se produjeron importantes procesos de movilización social en un contexto de deterioro económico que concluyó en fuertes tensiones políticas y en el golpe de Estado de abril de 1964. Dicho golpe ejemplifica un tipo de intervención de las fuerzas armadas institucional. El propósito de esa intervención estuvo inscrito en una secuencia crítica del modelo de desarrollo de ISI y sus consecuencias políticas. Los militares sirvieron de catalizador de una transformación que poco tenía que ver con sus intereses corporativos. Intervinieron para hacer frente a los síntomas de la crisis de la ISI y de su Estado, que no pudo con las presiones de los sindicatos urbanos, los trabajadores del campo y otras categorías sociales.

Los golpes militares de la década de los setenta¹⁸ estuvieron caracterizados, en una primera fase, por un afán político de desmantelamiento de la lógica del Estado populista. Por tanto, tuvieron más efecto sobre el marco institucional que sobre el modo de acumulación, el cual, a pesar de experimentar serios problemas, no fue tocado sino mucho después de que los militares tomaran el poder y en particular después del estallido de la crisis financiera en 1982. En efecto, antes de 1982, a pesar de estar a cargo de la administración de países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Uru-

ministraban la producción petrolera, estuvo marcado por una lógica de legitimación de la decisión en la que la presencia de las masas daba fuerza a lo que los dirigentes políticos estaban realizando. Efectos similares lograron las decisiones de nacionalizar el petróleo en Bolivia.

¹⁷ Si bien la conexión entre la ISI y el populismo no es directa, es claro que entre 1930 y 1960, aproximadamente, y sobre todo en Brasil y México, su articulación fue muy estrecha. Ese modelo de desarrollo y la correspondiente estructura de dominación política guardaron un vínculo que entró en crisis cuando el proteccionismo, la debilidad tecnológica del aparato productivo basado en la sustitución y las limitaciones del mercado nacional (inducidos por las restricciones salariales) no pudieron ser enfrentados. Véase Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1969.

¹⁸ Uruguay (1972), Chile (1973), Argentina (1976).

guay, los militares no privatizaron las numerosas empresas de propiedad estatal en sectores estratégicos como la siderurgia, la energía eléctrica o el petróleo. Tampoco desmantelaron la legislación laboral, que permaneció incólume,¹⁹ quizás con la excepción de Chile, en donde la reforma laboral precedió a la reestructuración económica. La represión al aparato sindical y a los partidos políticos que habían sostenido a los gobiernos populistas, la aplicación de medidas restauradoras del orden político oligárquico, reflejado en alianzas ideológicas con sectores tradicionales, no se vio acompañada de cambios en el modo de acumulación basado en la protección del mercado interno.

De manera que el paso de un modelo de desarrollo a otro fue una transición densa y problemática, administrada por los militares en el poder y puesta en práctica, como consecuencia de la crisis de la deuda, por una nueva tecnocracia, definida por las prioridades de la integración en el mercado internacional. Una vez delineado el nuevo modelo, centrado en la apertura al exterior, la privatización de las empresas estatales, el logro del equilibrio macroeconómico y la generación de un superávit fiscal, pudo observarse la aparición de sus rasgos principales, los que pasamos a reseñar a continuación.

3. El modelo de desarrollo de la transnacionalización. Se trata de un modelo en el que el mercado externo desempeña un papel fundamental. La exportación de productos manufacturados se incrementa en forma notable, en desmedro de la producción para el mercado interno. A la vez, el capital extranjero aprovecha las circunstancias de la apertura financiera para la transferencia de recursos al exterior y para obtener rendimientos superiores a los vigentes en las economías centrales.

La intervención del Estado en el desarrollo de grandes proyectos de infraestructura se ve subordinada a las decisiones del capital que adquiere las empresas estatales privatizadas.²⁰ Dichas empresas aprovechan la modernización tecnológica para hacerlas atractivas al capital privado. Éste se beneficia también del desmantelamiento de los contratos colectivos de los sindicatos de las empresas estatales. Con estas medidas, el escenario del modelo del nuevo sistema de acumulación quedó diseñado.

El aparato institucional se desarticula del modelo de acumulación. La economía se separa de la política. Se desmantelan las instituciones que ha-

¹⁹ En efecto, la Consolidación de Leyes del Trabajo, una suerte de código del trabajo, sobrevivió a los diversos gobiernos militares. Está todavía vigente sin que se perciba una dinámica que indique que se va a desmantelar.

²⁰ En sectores como las comunicaciones (televisión, carreteras y teléfonos), la siderurgia, la industria manufacturera, el transporte aéreo y terrestre.

bían representado un papel importante en el sostenimiento del modelo anterior. La privatización del aparato de seguridad social, la municipalización de la educación primaria, la creación de aparatos de salud privados y el debilitamiento del financiamiento de la educación superior pública contribuyen a dicho proceso de desarticulación, que afecta profundamente a las clases medias, surgidas al amparo del modelo de desarrollo anterior.

Se genera una exclusión sistemática de diversas categorías sociales. Los ingresos de los grupos populares se deterioran en términos reales en forma dramática. Las clases medias pierden acceso a los privilegios que habían conquistado laboriosamente. La terciarización de la estructura ocupacional debilita a los actores sociales de la ISI, en particular a los sindicatos, a las organizaciones políticas de base popular, a los profesores del sector público.

En otras palabras, el nuevo modelo de acumulación tiende a descansar en su base de sustentación externa. El papel del mercado interno es muy débil en relación con el del externo. El estancamiento de las economías latinoamericanas desde 1982 en adelante así lo demuestra. La naturaleza del nuevo modelo de acumulación no favorece necesariamente el aumento del empleo, ya que con frecuencia es intensivo en capital. El sector financiero tiene un importante papel en la corrección del desequilibrio en la balanza comercial. Disminuye la capacidad de las organizaciones sociales, como los sindicatos, que pierden posición para negociar el poder de compra y los beneficios sociales de los trabajadores.

En este modelo, el Estado deja de administrar el proceso de desarrollo. Se deshace de las empresas estatales, abandona el papel de banco de desarrollo pero conserva funciones reguladoras en el área financiera (tasas de interés, tipos de cambio, regulación de las comunicaciones) y de administrador de las relaciones económicas con el exterior, a través de controles aduaneros, incluso en situaciones como las que se han impulsado mediante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En ningún momento, los responsables del proyecto transnacionalizador generan o buscan apoyos populares masivos; al contrario, buscan desmovilizar a la población para que sus eventuales manifestaciones de descontento no hipotequen la confianza del capital extranjero en la dinámica económica de los países que emprenden esa estrategia. No se trata sólo de desmovilizar sino también de bloquear las posibilidades de que se constituyan actores sociales que se expresen social y políticamente. Las reformas laborales emprendidas en casi todos los países, orientadas hacia la flexibilización de las condiciones de trabajo, hacia el desmantelamiento de la capacidad para negociar contratos colectivos por parte de los sindicatos y hacia la creación de mercados de trabajo precarizados, contribuyen decisi-

vamente a disminuir la intervención de los actores sociales en la vida pública y en la operación de las empresas.

La crisis de las ideologías favorece este propósito: la política se convierte en una cuestión esencialmente práctica, sin referentes valorativos. Aparece la tecnocratización de los partidos, que reemplazan a los viejos dirigentes por jóvenes profesionales con formación en el extranjero o por viejos políticos reciclados en sus respectivos exilios, quienes animan la “renovación” del discurso de las izquierdas y de las centroizquierdas del continente.

En los países de articulación clasista, los militares tienen un destacado papel en la promoción de los tecnócratas a posiciones de poder.

La intensificación de la migración de fuerza de trabajo al exterior (hacia los Estados Unidos en el caso de México, hacia Chile en el del Perú, hacia Venezuela en el de Colombia, hacia México y los Estados Unidos en el caso de los países centroamericanos), el bloqueo a la movilidad social y la creación de empleos exclusivamente manuales en industrias como la maquila revelan los efectos perversos de la implantación del modelo de desarrollo transnacionalizado. Todo ello apunta hacia la desintegración social y política, y explica la conformación de las llamadas “nuevas democracias”.

En suma, en el devenir del nuevo modelo, caracterizado por la separación entre economía y política, se observan signos ominosos que podrían, si se intensificaran, modificar la trayectoria ascendente que había tenido en sus primeros años de aplicación.

SEGUNDA PARTE

I. Transnacionalización y “nuevas democracias”²¹

Es a partir de la contextualización presentada como podemos caracterizar las “nuevas democracias” que se desenvuelven formando parte de la construcción del modelo de desarrollo transnacionalizado. Estas democracias han sido llamadas así, en plural, reconociéndose la dificultad de encontrar un denominador común para todas ellas.

Una primera característica de la nueva democracia se relaciona con el periodo histórico abierto con la transnacionalización y que ha tenido lugar paralelamente con el proceso de redemocratización inducido por la crisis del autoritarismo, civil o militar. Se trata de un esfuerzo por pensar estrate-

²¹ Véase Francisco Weffort, “Nuevas democracias. ¿Qué democracias?”, *Lua Nova*, núm. 27, 1992 (São Paulo). También, Francisco Zapata, “¿Ideólogos, sociólogos, políticos? Acerca del análisis sociológico de los procesos sociales y políticos en América Latina”, *op. cit.*

gias políticas que lleven a la redemocratización, que permitan la salida del autoritarismo y de la represión y reestablezcan los procedimientos electorales que permitan generar un poder político representativo.

En los procesos de transición democrática español (1973-1975) y portugués (1974), dominan las cuestiones del consenso y del orden social.²² Se trata de la construcción de un régimen en el que el ejercicio de la política está caracterizado por parámetros que garantizan su reproducción e impiden transformaciones sistémicas. La aceptación de esos parámetros se traduce en prácticas políticas que se orientan a definir las y a institucionalizarlas.

Las “nuevas democracias” son entonces democracias sui generis en las que las herencias autoritarias son omnipresentes.²³ Es decir, el rasgo central de este tipo de régimen es su carácter híbrido, en donde coexisten instituciones democráticas con herencias autoritarias. Estas últimas se refieren a la permanencia de estructuras estatales del régimen autoritario previamente existente, como pueden ser el peso determinante de las fuerzas armadas, la existencia de espacios de decisión ajenos a la soberanía popular,²⁴ la preeminencia del Poder Ejecutivo sobre el Parlamento, la subordinación de la sociedad civil al aparato del Estado y la relativa permanencia o “conversión” de líderes del régimen anterior.

Esto implica que dichos regímenes son institucionalmente frágiles, porque sus líderes políticos no están realmente preocupados por la participación política o la movilización de los actores sociales para contribuir a la formación de la representación, sino en la medida en que se garantice el cumplimiento de las formas electorales.

Pero tampoco se trata sólo de una restauración del régimen democrático. Hay cambios dentro de una regla general que consiste en la adopción de formas de gobierno democráticas, sin que su contenido se corresponda con el ejercicio de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones.

²² Sin que por ello no fueran procesos políticos con fuerte presencia de actores sociales como los sindicatos que, en el caso español, desempeñaron el importante papel de soporte de los partidos políticos en la transición. La tensión entre la búsqueda del consenso en la cúpula y la movilización social promovida por el movimiento obrero es punto de referencia de la transición en Brasil, que asumió un carácter similar y como contraste de lo ocurrido en Chile, en donde el peso de las negociaciones cupulares implicó la desmovilización social, considerada como un riesgo que no se podía correr.

²³ Véase Centro de Estudios Sociológicos, *Transformaciones sociales y acciones colectivas: América Latina en el contexto internacional de los noventa*, México, El Colegio de México, 1994. En particular, el texto de Juan Carlos Portantiero, “Revisando el camino: las apuestas de la democracia en Sudamérica”.

²⁴ Como el Consejo de Seguridad Nacional en el caso chileno, en donde el presidente de la república se encuentra estatutariamente en minoría frente a los demás representantes.

1. *Un ejemplo de “nueva democracia”: la transición chilena.* Ejemplo del carácter híbrido de las “nuevas democracias” es el caso de la transición chilena.²⁵ En Chile, lo híbrido de la democracia descansa en la presencia de instituciones democráticamente generadas junto con la presencia de *a)* Pinochet, como comandante en jefe de las fuerzas armadas hasta 1998; *b)* los senadores designados en el Parlamento, hasta la actualidad; *c)* el Consejo de Seguridad Nacional, contrapeso de la autoridad del Ejecutivo, formado por los cuatro comandantes en jefe de las fuerzas armadas, y *d)* otros elementos que representan la permanencia de las instituciones de la dictadura militar en el régimen “democrático”.²⁶ Ésas fueron las condiciones en que se dio la transición y que determinaron el carácter híbrido del régimen democrático que se instaló con la toma de posesión de Patricio Aylwin, como presidente de Chile, el 11 de marzo de 1990.

En efecto, como consecuencia del fracaso de las jornadas nacionales de protesta que tuvieron lugar en el periodo 1983-1984 para remover a Pinochet, así como del atentado contra su vida en 1986, surgió gradualmente un consenso en la oposición en el sentido de que debían aceptarse las instituciones del régimen militar para poder suplantarlos.

Dos elementos básicos del esquema institucional debían aceptarse: por un lado, la Constitución de 1980 y, por otro, los componentes institucionales del modelo económico neoliberal.²⁷ Asimismo, el gradual despegue de

²⁵ Junto con los casos de Argentina, Brasil y México. Sin embargo, el chileno es paradigmático por lo comprometido que está con las instituciones de la dictadura pinochetista. En Brasil, sobreviven instituciones del Estado Novo (1930-1943), como la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT), junto con las disposiciones acerca del mismo asunto que quedaron plasmadas en la Constitución de 1988. En México, permanecen prácticas corporativas en una parte significativa del sistema político. El arraigo del caciquismo en el procesamiento de las demandas políticas, el profundo sesgo de los medios de comunicación a favor del partido en el poder y otros factores muestran la ambigüedad de las reformas que se han realizado a la legislación electoral.

²⁶ Estos otros elementos son esencialmente la inamovilidad de los comandantes en jefe de las cuatro armas, la no negociabilidad del sistema electoral binominal, la discrecionalidad del presupuesto de las fuerzas armadas. Debe agregarse la institucionalidad encarnada en el Plan Laboral promulgado en 1979 y vigente a lo largo de las décadas de los ochenta y noventa, bajo la forma del nuevo Código del Trabajo que consolida la desregulación de los mercados laborales, el debilitamiento del sindicalismo, el fortalecimiento de la contratación individual, la creación de contratos especiales para los trabajadores agrícolas del sector exportador, etcétera.

²⁷ En palabras de Edgardo Boeninger, uno de los actores centrales de la transición chilena, “la consolidación democrática y el respeto por los procedimientos democráticos no puede establecerse en la ausencia de algún acuerdo sobre cuestiones fundamentales, en particular en lo que se refiere al orden económico que es el área en donde ha existido el mayor grado de conflicto político y social en Chile. Era necesario construir una concertación política y social”. Edgardo Boeninger (comp.), *Orden económico y democracia*, Santiago de Chile, Centro de Estudios del Desarrollo, 1984.

la economía chilena, en lo que sería una década próspera (1986-1998), cuando las tasas de crecimiento del PIB promediarían 7% anual, empujó a la oposición a negociar la transición, pues era evidente que un escenario de prosperidad económica no conduciría al derrocamiento del régimen militar. Por su parte, los ideólogos más lúcidos de este régimen, como Jaime Guzmán y Sergio Fernández (este último, en esos meses, ministro del Interior), todos civiles, percibieron la necesidad de institucionalizarlo a través de la realización de los procesos electorales cuyas reglas estaban establecidas en la Constitución de 1980. Se daba así una de las condiciones que los estudiosos han planteado para las transiciones democráticas: la coincidencia de los sectores blandos del régimen militar con la oposición.

Todo lo anterior iba acompañado de cambios en las percepciones ideológicas de los dirigentes de los partidos que animaron la búsqueda de la negociación, el Demócrata Cristiano (PDC) y el Socialista (PS); cambios que reflejan el clima imperante en los países en los cuales muchos de esos dirigentes estaban o habían estado exiliados, un clima que culminaría con la crisis final del socialismo real en Europa del Este y en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en 1989.

Estos elementos contribuyeron a la búsqueda de acuerdos con los sectores civiles del régimen militar que también estaban interesados en consolidarlo institucionalmente, más allá de la figura de Pinochet. En el periodo 1986-1987 se gestaron las bases de lo que sería un plebiscito en octubre de 1988, la realización de reformas a la Constitución de 1980 (en particular el establecimiento de artículos transitorios que permitían conciliar los objetivos del régimen con los de la oposición), también plebiscitadas en 1989, y la celebración de elecciones presidenciales en diciembre de 1989. Todo ello pactado entre negociadores civiles del régimen militar y dirigentes de lo que sería la Concertación de Partidos por la Democracia (CPD), alianza del PDC, PS y de otras organizaciones políticas de menor envergadura.

Es importante mencionar que los acuerdos de la transición chilena fueron favorecidos por ciertas características estructurales del sistema político²⁸ de dicho país, como son la existencia de: *a*) un sistema de partidos de vieja tradición negociadora, *b*) una historia electoral de respeto a la transparencia, *c*) una conciencia democrática muy profunda, así como *d*) una

²⁸ Véase Samuel F. Valenzuela, "Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile", *Estudios Públicos*, núm. 58, otoño de 1995 (Santiago de Chile). Del mismo autor, "La ley electoral de 1890 y la democratización del régimen político chileno", *Estudios Públicos*, núm. 71, invierno de 1998. También, Timothy Scully y Samuel Valenzuela, "De la democracia a la democracia. Continuidad y variaciones en las preferencias del electorado y en el sistema de partidos en Chile", *Estudios Públicos*, núm. 51, invierno de 1993.

clase política activa y comprometida con los ritos del régimen democrático. Fue a partir del establecimiento de estas bases, que incluso permearon a los sectores de la derecha política chilena, cuando pudo construirse una dinámica que permitiera generar una representación parlamentaria, dentro de los límites que fijaba la Constitución de 1980 y que habían sido aceptados por la Concertación.

El caso chileno apunta hacia otra característica de dicho régimen que vale la pena recalcar. Es la relativa ausencia de bases sociales que sustenten políticamente el proceso de transición. Se trató fundamentalmente de un proceso animado por una cúpula compuesta de miembros de partidos políticos que compartían el proyecto económico identificado con el modelo de desarrollo transnacionalizado, en el cual la tecnocracia y los “nuevos empresarios” tuvieron un papel central.²⁹ Las cúpulas políticas y los tecnócratas hicieron abstracción de los altos niveles de desigualdad y polarización social que se habían generado en Chile en los ochenta, y evitaron que los trabajadores participaran activamente en la instrumentación del nuevo modelo de desarrollo. Por su parte, los trabajadores y sus organizaciones, en aras de “proteger” el proceso de transición a la democracia, limitaron fuertemente su capacidad reivindicativa en el periodo 1990-1992.³⁰

Así, la “nueva democracia” chilena posee un alto grado de formalismo, un respeto ritualista por las formas (voto secreto, sufragio universal, elecciones regulares, competencia partidaria, derecho de asociación y responsabilidad ejecutiva). No obstante, los partidos políticos no han generado mecanismos de participación que involucren a los ciudadanos en la vida partidaria o en el ejercicio de sus derechos sociales y políticos. Esto lleva a un distanciamiento entre el sistema político y la participación ciudadana, lo que se observa en la indiferencia de los jóvenes que dejan de inscribirse en los registros electorales. También, en el crecimiento consistente del número de votos nulos y blancos en las elecciones de 1993 y de 1997.³¹

2. *Otro ejemplo de “nueva democracia”: el Perú de Alberto Fujimori.* El proceso político peruano de la década de los noventa ilustra bien una de las principa-

²⁹ Para evidencia de esta afirmación puede leerse el artículo de Angel Flisfich, “Stratégie de gestion d’un processus de transition et de consolidation”, *Problèmes d’Amérique Latine*, núm. 11, octubre-diciembre de 1993.

³⁰ Véase Francisco Zapata, “Transición democrática y sindicalismo en Chile”, *Foro Internacional*, núm. 130, octubre-diciembre de 1992.

³¹ Los resultados de las elecciones parlamentarias chilenas de diciembre de 1997 son sugerentes a este respecto: un tercio del electorado decidió abstenerse o anular su voto, mientras que más de la mitad de los jóvenes en edad de inscribirse en los registros electorales se abstenía de hacerlo.

les dimensiones de las “nuevas democracias”. Se trata del disminuido papel de los partidos políticos como elementos aglutinadores de los intereses de los diferentes grupos sociales,³² lo que se refleja en la pérdida de la capacidad de “representación” de los intereses que le daba sentido a su acción. En ese país, entre 1990 y 1994, el sistema de partidos entró en una crisis de la cual aún no se recupera. Los resultados electorales de 1989, refrendados en 1995, dieron al traste con la coalición Izquierda Unida (IU) y con la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), y demostraron la viabilidad de una forma específica de democracia plebiscitaria, que constituye también una de las posibilidades de esta nueva democracia.³³ Un típico presidente de la versión plebiscitaria de la “nueva democracia” es Alberto Fujimori.

El deterioro de la articulación entre partidos políticos y sociedad civil en el Perú, y el surgimiento concomitante de un *outsider* como Fujimori, que rápidamente logra resultados electorales espectaculares, es un fenómeno que se intensificó a partir de 1990.

Como lo plantea Martin Tanaka,³⁴ la evolución del sistema de partidos en el Perú genera varios interrogantes, entre los cuales pueden citarse los siguientes: ¿cómo y por qué fue posible que este sistema de partidos se colapsara, no por efectos de una dinámica excesivamente polarizada, por una crisis de gobernabilidad –como en Chile entre 1970 y 1973–, sino por una crisis de representatividad que afectó a todos los actores de dicho sistema frente a un *outsider*?; ¿cómo pudo darse un fenómeno tan inesperado?

A partir de esos interrogantes, es posible destacar algunas de las hipótesis que se han manejado para explicar el colapso de los partidos políticos en el Perú. Existen varias posibilidades: se colapsan por su mal desempeño en la solución de los problemas del país; porque son corruptos; porque un autócrata (*i.e.* Fujimori) maquiavélico, en colusión con las fuerzas armadas, decide actuar fuera de la estructura partidaria; se colapsan por todo lo anterior o por combinaciones de dichos factores.

Estas posibilidades pueden interpretarse a la luz de algunas explicaciones teóricas generales.

³² Véase el excelente estudio de la crisis de los partidos políticos en el Perú de Martin Tanaka, *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1998.

³³ Véase Georges Couffignal (comp.), *Réinventer la démocratie: le défi latinoaméricain*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992 (existe traducción al español, México, Fondo de Cultura Económica, 1994).

³⁴ Véase Martín Tanaka, *Los espejismos de la democracia*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1999. La exposición que sigue no hace sino resumir el razonamiento planteado por Tanaka en este libro. Está basada en la reseña que aparecerá en *Estudios Sociológicos*, núm. 54, enero-marzo de 2001.

Una primera explicación alude a las variables estructurales e históricas, como son la evolución del sistema político peruano y las características más sobresalientes de la sociedad peruana, entre las que destaca el contraste entre la Sierra Central y la Costa y la composición mayoritariamente indígena de su población.

Una segunda explicación destaca la posibilidad de la perversión de las propias instituciones políticas, que no permiten administrar procesos de transformación social tan profundos como el de la intensificación de las migraciones de la Sierra a la Costa, con la consecuente urbanización e informalización de las actividades económicas.³⁵

Por último, hay que mencionar la incapacidad de los propios actores políticos para producir consensos y actuar sistémicamente, y no sólo con base en intereses partidarios o incluso personales.

A partir de la insatisfacción que le producen esas explicaciones, Tanaka desarrolla su propia hipótesis: el colapso de los partidos políticos en el Perú es resultado del paso de una dinámica movimientista a una dinámica mediática, en la forma en que los actores políticos se involucran con los actores sociales. Este tránsito, desde lo que había sido la lógica central de la política peruana, incluso durante el gobierno militar del general Velasco Alvarado (con su Sistema Nacional de Movilización Social-Sinamos), contrasta fuertemente con experiencias como la guatemalteca, la brasileña y la ecuatoriana, en las que procesos similares de debilitamiento de los partidos no se pueden interpretar a partir del paso a la lógica mediática.

Siguiendo esa línea directriz, se trata de comprender cómo se generan las condiciones del colapso en una coyuntura política, como fue la de la década de los ochenta, en donde la presencia de los partidos y la participación de los intelectuales adquiriría gran relevancia en los debates acerca del futuro del Perú.³⁶ Es decir, nada auguraba el colapso que estaba por venir. El sistema de partidos era representativo y logró canalizar las opciones electorales de gran parte de la población peruana, en circunstancias difíciles, como fue el auge de Sendero Luminoso,³⁷ la aceleración de la infla-

³⁵ Véase a este respecto José Matos Mar, *Desborde popular y crisis del Estado: el nuevo rostro del Perú en la década de 1980*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, Colección "Perú Problema", núm. 21, 1984.

³⁶ Véase en particular Osmar González, *Señales sin respuesta. Los zorros y el pensamiento socialista en el Perú: 1968-1989*, Lima, Editorial Preal, 1998. Este libro reconstruye la trayectoria intelectual del grupo que publicó la revista *El Zorro de Abajo*, en los años ochenta, en el Perú.

³⁷ Véase Carlos Iván Degregori, "Etnicidad, modernidad y ciudadanía. El aprendizaje de brujo y el curandero chino", en Francisco Zapata (comp.), *Modernización económica, democracia política y democracia social*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 1993.

ción y las presiones de diversos grupos sociales, en particular de los obreros industriales, quienes generaron una intensa dinámica huelguística en diversos subperiodos, como los años 1981-1984 y 1988-1991.

Las tensiones que se generaban en la vida partidaria, en tales circunstancias, permiten distinguir tres arenas en que aquéllas se despliegan: la esfera electoral; la esfera de relación entre partidos, grupos de interés y movimientos sociales, y la esfera intrapartidaria, el juego de facciones dentro de las organizaciones. Pese a esas tensiones, el sistema de partidos logró funcionar en esas tres arenas en forma satisfactoria desde la promulgación de la Constitución de 1979 en adelante.

En lo que constituye el núcleo de la explicación, se exploran las experiencias de los tres bloques partidarios: el de la derecha, articulado alrededor de los partidos Acción Popular (AP), Partido Popular Cristiano (PPC) y Movimiento Libertad; el del APRA; y el de la izquierda, centrada en IU. Cada una de esas experiencias en el periodo 1979-1990 demuestra la capacidad de los partidos para administrar las tensiones derivadas de la profundización de la crisis económica (deuda externa, inflación), de la intensificación de las presiones de los movimientos sociales (notable incremento de las huelgas, de ocupaciones de fábricas) y de los procesos electorales de 1980, 1985 y 1990. Los tres bloques funcionaron a plenitud en ese periodo; de ahí la perplejidad con que se recibieron los resultados de las elecciones presidenciales de 1990 y con lo ocurrido entre 1990 y 1992, que culminó con el autogolpe de Fujimori en abril de 1992.

Expuestos los escenarios partidarios, es posible presentar los promenores de la coyuntura de 1990-1994, contexto del colapso del sistema de partidos que se producirá en las elecciones parlamentarias que tuvieron lugar en abril de 1995, cuando ninguno de ellos alcanzó más de 5% de la votación total. Es aquí donde cobra vigencia la idea de que el colapso se puede explicar a partir del paso de una dinámica movimientista a una dinámica mediática, y el desafío que dicho tránsito representa para los partidos políticos. En los meses que transcurren desde el inicio del proceso electoral, en el segundo semestre de 1989, y el término del mismo, con la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, en abril de 1990, aparece una opinión pública, generada esencialmente por los medios de comunicación de masas y no, como había sido hasta ese momento, por esquemas ideológicos o proyectos normativos.³⁸

³⁸ Para una visión diferente de la de Martin Tanaka acerca del significado de las elecciones presidenciales de 1990, véase Carlos Iván Degregori y Romeo Grompone, *Elecciones 1990. Demonios y redentores en el nuevo Perú. Una tragedia en dos vueltas*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, Colección "Mínima", núm. 22, marzo de 1991.

El carácter de la política cambia de sentido y es más un ejercicio de antipolítica, centrado en el *outsider* que teje alianzas con actores no partidarios, como los empresarios y las fuerzas armadas. Además, el *outsider* consigue derrotar la inercia de la crisis económica al lograr la estabilización macroeconómica, generar un proceso de crecimiento y de inversión y, también, neutralizar a Sendero Luminoso (con el arresto de Abimael Guzmán en 1992). Proceso que culmina con el autogolpe de abril de 1992, en el que Fujimori redefine el sistema político peruano, lo que los partidos no pueden contrarrestar.

A pesar de las turbulencias del periodo 1992-1993, caracterizado por la elaboración de una nueva Constitución que diera fundamento legal a su propósito reeleccionista, que no fue recibido en forma tan entusiasta como lo supuso, y sobre todo por el impacto social de las medidas neoliberales implantadas en 1991, Fujimori logra llegar a las elecciones presidenciales de 1995, las que gana ampliamente, con una posición fortalecida, mientras los actores partidarios quedan al margen del proceso político. Lo anterior permite explicar por qué, a diferencia de los fracasos de las experiencias de Guatemala, Brasil y Ecuador, en el Perú, Fujimori tiene éxito en marginar a los actores políticos y en desplazar el centro de la política a una esfera esencialmente mediática. Según Tanaka,

la diferencia decisiva entre el fracaso de estos líderes (*i.e.* Collor de Melo, Serrano Elías, Bucaram) y el éxito de Fujimori en su confrontación con los partidos está en la manera en que los sistemas partidarios se ubicaron en el contexto de los procesos de ajuste. Collor y Bucaram fueron derrotados en su pugna con las organizaciones partidarias porque fracasaron en lograr la estabilización del país y perdieron en la arena de la opinión pública (p. 239).

Si bien los partidos políticos peruanos fueron representativos y funcionaron eficientemente en las esferas electoral, social e intrapartidaria, en la coyuntura de 1989-1990 se vieron ante escenarios políticos que, utilizados hábilmente por un *outsider*, los dejaron fuera de la jugada y colapsaron a todo el sistema.

Esos escenarios se insertan en un proceso general de transición entre el modelo estadocéntrico y el modelo basado en el mercado, pero, también, en un contexto de transformación radical del significado de la política, es decir, el paso de una dinámica movimientista a una dinámica mediática en la acción política. En esta dinámica mediática, el papel de la opinión pública es central. En el caso específico del Perú, Fujimori, a diferencia de otros líderes electos en coyunturas similares, logra identificarse con la estabilidad económica y la seguridad, lo cual es reconocido por los electores.

En términos más generales, el proceso peruano es un buen ejemplo de la separación progresiva entre sociedad y política. A diferencia de lo que fue el modelo de la representación política anclado en la estructura social, es decir, a diferencia de la imagen de la Asamblea Nacional en la Revolución francesa, de una derecha identificada con los propietarios de la tierra y de la industria, de un centro identificado con los empleados y los rentistas y las “clases medias”, y de una izquierda identificada con campesinos y obreros, el escenario político contemporáneo pierde el carácter de “espejo” de la sociedad.

Esa separación entre estructura social y sistema político se corresponde con procesos específicos como pueden ser la transición entre autoritarismo y democracia o el cambio de modelo de desarrollo. En estos procesos, el desafío de mantener cierta estabilidad es muy difícil de superar. Pone a organizaciones, como los partidos políticos, frente a dilemas que frecuentemente no pueden resolver. Por ello aparecen líderes carismáticos que, como Fujimori, logran superar esas contradicciones aparentemente insolubles y estabilizar los procesos de transición en cada una de las esferas en donde éstos tienen lugar, en la economía, en la política, en la seguridad nacional. Cuando ello ocurre, la “opinión pública” los premia con reelecciones sucesivas. Ello suscita dudas sobre el carácter “democrático” de los regímenes a los cuales dan lugar, y respecto de los problemas que ese tipo de liderazgo genera para la introducción de nuevas reformas en las esferas mencionadas.

Los dos casos de “nuevas democracias”, si bien diferentes, apuntan hacia la ausencia de las instituciones del régimen clásico. En efecto, el peso de las fuerzas armadas en Chile y en Perú impide la operación de un régimen democrático plenamente autónomo, libre de presiones de fuera del sistema político. En ambos casos, el Poder Judicial no puede operar en forma plena, dada la manipulación que están dispuestos a ejercer los jueces políticamente afines al régimen autoritario.

Si bien es en el caso peruano en donde la crisis de los partidos políticos aparece con mayor claridad, no es posible negar las dificultades que hay para generar una representación auténtica en Chile. El carácter cupular del debate parlamentario, la inacción de las organizaciones sociales y lo excluyente del mecanismo electoral contribuyen a cerrar el sistema político y a reducirlo a aquellos que logran traspasar las barreras invisibles de las burocracias partidarias que designan candidatos y asignan recursos para las campañas.

Lo paradójico del asunto es que el funcionamiento de estas “nuevas democracias” va asociado a un notable incremento de los recursos materiales asignados al Poder Legislativo y a los órganos electorales. En la “nueva

democracia”, la carrera política es extremadamente reductible. Diputados y senadores, así como funcionarios de los aparatos de la administración pública, son personas que obtienen remuneraciones muy elevadas y toda clase de privilegios (vehículos, choferes, secretarías, asignaciones especiales para gastos de sus circunscripciones). Lo mismo ocurre con los fondos públicos que se destinan a sufragar los gastos de las campañas electorales.³⁹

A partir de esta caracterización de las “nuevas democracias”, ilustrada con los casos de Chile y Perú, podemos interrogarnos también acerca de sus posibilidades de consolidación. El problema básico de la consolidación está en asegurar que los herederos políticos del autoritarismo acuerden consensos institucionalizados con los portadores del proyecto democratizante. Aquí, cabe preguntarse acerca de la capacidad de los herederos para comprometerse en un proceso de ese tipo. Podemos sostener que la respuesta la tienen los demócratas. En efecto, sólo si éstos deciden la construcción de una verdadera democracia, entendida como la que no se remite únicamente al funcionamiento formal de las instituciones, sino también a la participación del pueblo en la administración de sus asuntos, podrá desenvolverse lo que aquí hemos denominado “nuevas democracias”, perfectamente aceptables para los herederos. La ruptura o la continuidad es un desafío que tiende a resolverse a favor de esta última. Los grados de continuidad son no sólo exigencias del régimen autoritario saliente, sino también propósitos del grupo dirigente entrante. Es un reconocimiento, en ambos grupos, de la necesidad de acordar un nuevo consenso entre cúpulas y no forzosamente un resultado de la participación social. En este sentido, el vértice de las cúpulas, “el presidente de la república”, encarna a la nación, y es el árbitro principal del interés nacional, tal como él lo entiende. Es, y así lo podemos observar en casos como los de Chile y Perú, la figura clave de las “nuevas democracias”.

Esas características definen nuevas formas de concebir la democracia, en tanto régimen político. Ya no encarna una articulación entre sociedad, sistema político y Estado, sino que su rasgo definitorio se localiza en estos dos últimos. Un régimen es democrático en la medida en que genera una representación; cómo la genera, no importa mucho, con tal de que el Poder Legislativo funcione. Por eso, el sistema político ya no “representa” los intereses ciudadanos, sino más bien tiende a representarse a sí mismo. Son

³⁹ En el caso de México, la recredencialización con fotografía entre 1993 y 1994 y la organización de los procesos electorales de 1994 costó más de 1200 millones de dólares. Véase Jean François Prud'homme, “The IFE: Building an Impartial Electoral Authority”, en prensa, en Victor Bulmer Thomas (comp.), *The Mexican Political Party System*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1998.

los intereses de diputados y senadores, incluso intereses económicos (prueba fehaciente de ello es el número cada vez mayor de empresarios que buscan cargos de elección), los que caracterizan los debates parlamentarios. Es la referencia a las iniciativas estatales que sustituye a la discusión de los intereses del “pueblo”. Y, como las iniciativas estatales están referidas a cuestiones relacionadas con el mercado transnacional, entonces los debates no son sino reflejo de dichas iniciativas o de las consecuencias que éstas tienen a mediano y largo plazos.⁴⁰ Con esas limitaciones del concepto original, no nos queda sino concluir que estamos frente a una connotación particular del mismo. En ello encuentra su justificación la referencia a la idea de las “nuevas democracias”. Por tanto, el surgimiento de las “nuevas democracias” está plenamente inserto en el modelo de desarrollo transnacionalizado. Desaparece el sentido que en algún momento se le pudo asignar a la acción política. Como las decisiones se toman en función de esquemas cuya racionalidad está frecuentemente situada fuera de las fronteras nacionales, no pueden comprometer a la ciudadanía. Por tanto, la política ya no es acción producida. Se le identifica con la administración de las relaciones económicas internacionales, y la repercusión que éstas pueden tener sobre los sistemas políticos nacionales es irrelevante.

La adopción de la lógica del mercado internacional reformula los criterios con los cuales se desarrolla la actividad política: criterios como competitividad, flexibilidad o productividad se transfieren al ámbito político que deviene un espacio de intercambio comercial, asimilando la negociación política al negocio.⁴¹ La expresión de metas que se puedan y se deban alcanzar a través de la participación del pueblo ya no es parte del juego político; más bien, se trata de reproducir un orden social y sobre todo un determinado sistema de dominación.

Por otro lado, la transnacionalización de la economía, el fin del enfrentamiento entre las grandes potencias, la liberalización del comercio y otros fenómenos debilitan las soberanías y a los estados nacionales: en estas circunstancias, la sociedad civil pierde sentido como una fuerza de ar-

⁴⁰ La crisis económica de 1994 en México es un claro indicador de esta situación. Como resultado de la devaluación del peso mexicano el 20 de diciembre de 1994 se inició una crisis del sistema financiero que implicó la creación de un mecanismo de salvamento, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), cuyo efecto sobre la deuda pública ha sido devastador. Los debates parlamentarios de la legislatura 1994-1997 y 1997-2000 han estado intensamente focalizados en este asunto en desmedro de cualquier otro que pudiera interesar verdaderamente a los mexicanos.

⁴¹ Norbert Lechner, “Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo”, *Nueva Sociedad*, núm. 130, 1993; también, “La restructuración de los mapas políticos”, manuscrito, octubre de 1994.

ticulación, como cemento de las relaciones sociales. Las decisiones macroeconómicas consideran irrelevante no sólo lo que ocurre dentro de las fronteras nacionales, sino también otros aspectos (como el tipo de cambio) relacionados con la interdependencia de los estados o con la lucha por los mercados de capitales. En este sentido, es difícil asimilar ese tipo de decisiones a lo que se denominaba política. Ésta es sustituida por relaciones situadas en un mercado que define prioridades, afirma propósitos como la ganancia a corto plazo, la especulación, la manipulación de hombres y situaciones, el cálculo en las relaciones entre los hombres, la pérdida de sentido de los valores que pudieran articular esas relaciones. Se privatizan los criterios bajo los cuales se toman las decisiones; lo público pierde relevancia y, junto con ello, la ciudadanía.

Esa forma de ver la política es reforzada por el papel de los medios de comunicación de masas, que redefinen el campo de la política; el *look* de un candidato es más importante que sus argumentos, sus proyectos o su filosofía. Esto da lugar a múltiples formas de manipulación a través de las imágenes que los publicistas organizan en la pantalla de la televisión.

El impacto del proceso de construcción de las “nuevas democracias” sobre el significado de la vida social es profundo. Frente a una imagen de la política centrada en la determinación de un orden posible y deseable, capaz de darle sentido a la acción de los hombres y certidumbre frente a los problemas de la vida cotidiana, la política en las “nuevas democracias” adopta formas pedestres, vinculadas a la inmediatez de decisiones contingentes y desprovistas de *ethos*.

Además, la desaparición de las ideologías, que construían diagnósticos, definían objetivos y articulaban metas, deja a los nuevos ciudadanos en el limbo, y permite la conformación de lo arbitrario. Esto contribuye a explicar el distanciamiento de los ciudadanos respecto de los partidos políticos, que eran las herramientas de las ideologías. Los partidos, al no ofrecer ni diagnósticos ni objetivos ni políticas devienen estructuras de movilización electoral y frecuentemente pierden la identidad que defendieron en alguna época, como ocurrió en el Perú de Fujimori.

Por su lado, la acción gubernamental, al no articularse con proyectos, y al no articularse socialmente, es decir, al no tener que responder ante nadie, presiona a las instituciones, como son los parlamentos, en forma errática, para que certifiquen lo que ya está decidido en otra parte. El predominio del Poder Ejecutivo y su formidable capacidad de imposición excluyen progresivamente a los ciudadanos de participar en el proceso de toma de decisiones. A la vez, se margina a actores sociales directamente involucrados en los procesos productivos, como es el caso de los sindicatos, de las negociaciones que culminan en acuerdos de libre comercio.

Lo que ocurrió en Chile en 1991 y en México en el periodo 1991-1993, durante la negociación de los tratados de libre comercio entre México y Chile, por una parte, y entre Canadá, Estados Unidos y México, por otra, cuando, tanto el movimiento obrero chileno como el mexicano sacrificaron su identidad en aras de la alianza con el Estado, son ejemplos de la marginación de actores sociales fundamentales en los procesos de apertura comercial.

II. Las perspectivas de la democracia en América Latina

Con base en las consideraciones anteriores, podemos hacer algunas precisiones sobre las perspectivas de la democracia en América Latina.

En primer lugar, cabe reconocer que las diferencias entre tipos de articulación, como son la clasista y la corporativa, tienden a perder vigencia. La transnacionalización modifica los tipos de articulación entre sociedad, sistema político y Estado, y elimina sus diferencias. El modelo clásico de democracia que asociábamos a la articulación clasista está en crisis. A su vez, los sistemas políticos asociados a la articulación corporativa también parecen dejar de funcionar porque el retiro del Estado acaba con el clientelismo. Esto va acompañado de una creciente autonomía de la sociedad civil y del sistema político, que dejan de estar articulados entre sí y con el Estado.⁴² No obstante, es fácil reconocer que, por ejemplo, la creciente autonomía de la sociedad civil con respecto a los partidos políticos acarrea serios problemas en el ámbito de la representación. En efecto, ni la sociedad se ve representada por los partidos, como era el caso en el modelo clásico, ni el Estado es capaz de subordinar a la sociedad a sus intereses, como sucedía con el modelo corporativo.

Por otra parte, la sustitución del clientelismo por políticas sociales focalizadas impulsadas por el Estado tiende a estratificar a los grupos beneficiados y a socavar la capacidad de los sectores populares para realizar acciones políticas. Los funcionarios gubernamentales buscan reducir al máximo la participación social y la formulación de demandas sociales. Por ejemplo, la descentralización de la administración pública y la desregulación y privatización de instituciones, como las del sistema educacional o del sistema de salud, en vez de contribuir al aumento de la participación

⁴² Véase Alberto Olvera (coord.), *La sociedad civil: de la teoría a la práctica*, México, El Colegio de México, 1999. Aquí aparecen consideraciones teóricas de gran interés y también estudios de caso del asunto mencionado en Brasil y México.

local en la gestión de dichos servicios reduce las atribuciones de las autoridades de ese nivel en términos financieros, acentúa la segregación espacial de las comunidades y aumenta su dependencia respecto de los recursos fiscales. La descentralización es entonces más retórica que real.⁴³

Por ello, en vez de disminuir, el grado de control que el Estado ejerce sobre las comunidades tiende a aumentar (por el manejo del gasto público), limitando en mucho la capacidad de los políticos locales para asumir la representación de sus comunidades.⁴⁴

En segundo lugar, es importante reconocer que la naturaleza de este nuevo modelo de desarrollo representa una ruptura de los vínculos entre proceso de acumulación y sistema institucional. La apertura de las fronteras de los espacios económicos nacionales hace que los capitalistas, privados o estatales, no estén obligados a regular sus actividades por las disposiciones legales nacionales o, si lo están, reciben fuertes compensaciones (como exenciones fiscales, donaciones de terrenos, trato especial en materia energética) a cambio de las inversiones que realizan, pues la competencia entre países emergentes por la inversión extranjera es feroz; depende esencialmente de las ventajas que cada uno puede ofrecer y que implican un trato muy diferente del que se otorga al capital nacional.

Además, las políticas de los dirigentes de las “nuevas democracias”, con respecto al libre comercio, hacen cada vez más difícil que en el futuro se puedan restaurar los elementos que fueron centrales en la soberanía económica de los países. Puede sostenerse incluso que la firma de tratados de libre comercio, la apertura y la integración en el mercado internacional contribuyen a limitar fuertemente los márgenes para una forma alternativa de operar en el modelo de desarrollo transnacionalizado. Con algunas excepciones, como la de Malasia, ningún país ha podido enfrentar exitosamente las decisiones del capital financiero internacional, por lo menos en el periodo reciente (1995-1999).

En tercer lugar, el nuevo modelo de desarrollo ha sido, hasta ahora, muy poco dinámico. En efecto, las tasas de crecimiento del producto interno bruto en casi todos los países de América Latina son reducidas, en términos de su trayectoria histórica.⁴⁵ Además, La evolución del PIB ha sido

⁴³ Los graves problemas que se observan en los sistemas de educación primaria municipalizada o en los sistemas de salud en países como Chile o México son antecedentes de esta situación.

⁴⁴ Véase Paul Wesley Posner, “Neoliberalism and Democracy: the State and Popular Participation in Post-authoritarian Chile”, tesis doctoral, The University of North Carolina at Chapel Hill, 1999.

⁴⁵ Véase Víctor Urquidí, “El gran desafío del siglo XXI; el desarrollo sustentable, alcances y riesgos para México”, *El Mercado de Valores*, diciembre de 1999 (México, Nacional Financiera).

errática, con fuertes variaciones que han impedido que las inversiones tengan la consistencia que requiere un proceso de desarrollo. Así, se han generado niveles de exclusión social inéditos, junto con un fuerte proceso de concentración del ingreso. El deterioro de los salarios reales, la falta de capacidad para generar empleos formales, la concentración creciente del ingreso,⁴⁶ en suma, los indicadores económicos, demuestran que el modelo de desarrollo transnacionalizado no está dando los frutos que sus defensores esperaban.

Estas tres cuestiones nos remiten a una conclusión general. No es posible sostener indefinidamente la vigencia de un sistema democrático frente a la debilidad de la articulación entre sociedad, sistema político y Estado; frente a la ausencia de relación entre proceso de acumulación y sistema institucional; frente al deterioro económico. Por ello, la cuestión democrática en América Latina debe incluir medidas urgentes que tiendan a modificar esta situación.

A la luz de lo planteado, queda claro que el análisis de este trabajo acerca de la democracia en nuestro continente contiene una preocupación distinta de la que predominó hasta los golpes de Estado de los años sesenta y setenta. En vez de reiterar la crítica que la izquierda radical formulaba en esos años a la democracia “burguesa”, centrada en los ingredientes ideológicos ligados a un objetivo de transformación radical de la estructura social y política, identificada con la “revolución”, aquí buscamos realizar una reflexión crítica de la democracia reducida a sus aspectos formales, y abogamos por una concepción más amplia que la imperante en los círculos de la transitología. Pero no nos limitamos sólo a propugnar un contenido más general de la democracia.

También pusimos énfasis en el hecho que las “nuevas democracias” se desempeñan en el contexto del modelo de desarrollo transnacionalizado que, como vimos, no ha tenido efectos durables sobre el bienestar de nuestros pueblos. Al contrario, el deterioro de los salarios reales y, en general, de los ingresos monetarios de la población trabajadora de América Latina, así como la marginación de los actores sociales, como el sindicalismo, auspician la exclusión y la desintegración social y política.

Concluimos que estas “nuevas democracias” están construidas sobre la idea de una estructura de poder en la que el sistema político descarte divergencias, conflictos o posturas que no se inserten en ese propósito, y que

⁴⁶ Recuérdese que Chile, cuya economía ha crecido más en los últimos 15 años, tiene la distribución del ingreso más desigual del continente: el 20% más alto se apropia del 62.5% del ingreso nacional.

busque el consenso, la integración y el orden a cualquier costo, haciendo caso omiso de los intereses opuestos que existen entre militares y civiles, entre ricos y pobres, entre mestizos y blancos.

Los resultados que se pueden observar, si bien no conforman un cuadro homogéneo, pues lo afirmado en este trabajo sobre la evolución política en Perú contrasta con lo que ocurre en Argentina, Brasil o México, indican que dicho régimen político, en las circunstancias actuales, se caracteriza por altos grados de exclusión social y por niveles decrecientes de integración política, lo cual puede ser un mal augurio para la consolidación del modelo de desarrollo transnacionalizado.