

# La construcción política de las sociedades latinoamericanas y su talón de Aquiles: el régimen político

Marcelo Cavarozzi  
(CONICET - UNSAM)

cavarozzi@gmail.com





## Resumen

Democracia y no democracia fueron desde el período de entreguerras partes constitutivas de la modernización política en América Latina.. Las nuevas democracias en la región potencian esa ambivalencia en un contexto marcado por la dislocación de los Estados y el avance de un capitalismo generador de desorden y desigualdad.

**Palabras claves:** Modernidad - Estado - Democracias en el siglo XXI

## Abstract

Beginning in the interwar period, democracy and non-democracy grew simultaneously in modernizing Latin America. Contemporary democracies retain that ambivalence within a capitalist model defined by the growth of inequality and disorder.

**Keywords:** Modernity - State - Democracies in the 21<sup>st</sup> century

Marcelo Cavarozzi, "La construcción política de las sociedades latinoamericanas y su talón de Aquiles: el régimen político". Cuadernos del Ciesal. Año 11, número 13, enero-diciembre 2014, pp. 8-47.

## Primera parte: El siglo XX largo

En su sugerente volumen sobre la Europa contemporánea Göran Therborn postula que a partir de la llegada de los europeos en el siglo XVI, las sociedades americanas, tanto las del Sur como las del Norte, transitaron una ruta a la modernidad, o a través de ella como propone el sociólogo sueco, que él denomina de los “Nuevos Mundos”.<sup>1</sup> La pista que me sugiere esta metáfora --relacionándola con los argumentos sobre la dinámica de la Matriz Estado-Céntrica en América Latina que expuse en un par de textos previos—me lleva a compartir un conjunto de reflexiones en torno al proceso de construcción de las sociedades latinoamericanas.<sup>2</sup>

Originariamente, la idea que desarrollé en aquellos textos fue que a partir del período de entreguerras del siglo XX se expandieron en América Latina tanto los mecanismos de regulación política de la economía capitalista --entre ellos el control del comercio exterior y de cambios, el otorgamiento de subsidios a las firmas que sustituían importaciones y la intervención en las relaciones obrero-patronales— como así también el diseño e implementación de una profusa red de mecanismos de movilización y control político de la ciudadanía, especialmente de los sectores medios y populares.<sup>3</sup> En resumen, la propuesta de mis textos anteriores era que la economía y los mecanismos de ejercicio de la dominación, que abarcaron también los legados que perduraban de las relaciones serviles y esclavistas previas, fueron articulados desde el Estado, al mismo tiempo que éste construía sus organizaciones, sus prácticas y sus *domains*. Ahora bien, como prefacio a estas notas quiero formular dos puntualizaciones adicionales. La primera es que la expansión efectiva de la regulación estatal comenzó en varias de las sociedades de América Latina antes de la crisis abierta por la Primera Guerra Mundial: el proceso, de hecho, se inició durante la segunda mitad del siglo XIX cuando dichas sociedades --me refiero a los casos de México, Brasil, Uruguay, Chile y Argentina-- se integraron plenamente al sistema mundial. La segunda puntualización es que el diseño y la implementación de los mecanismos de dirigismo estatal y de ciudadanía regulada, en realidad, fueron partes de un proceso más inclusivo y global de “creación de un nuevo mundo”, para retornar a la imagen de Therborn.<sup>4</sup> En otras palabras, nuevas

1. Therborn describe a la ruta de los Nuevos Mundos como una en que las cuestiones centrales tuvieron que ver con 1) la aplicación o no del discurso moderno de los derechos y 2) la determinación de quienes pertenecían al Pueblo (*the people*). Agrega que los clivajes políticos en esta ruta tendieron a ser ideológicamente pragmáticos o sincretistas y socio-económicamente sub-determinadas (*under-determined*) y que la cuestión racial tornó a ser decisiva.

2. Me refiero a “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina” originalmente publicado en el *Journal of Latin American Studies* en 1991; “La Política: clave del largo plazo latinoamericano” publicado en Marcelo Cavarozzi, *El Capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. (1996) y “Acción presidencial en la América Latina: antecedentes históricos y una tipología del siglo XXI” en Sergio Fausto (comp.), *Difícil Democracia*; 2010. No hace falta aclarar que utilizo el término “construcción” en un sentido metafórico. Las viejas sociedades coloniales dejaron legados, o escombros, que constituyeron, en buena medida, el material sobre el cual se construyeron las “nuevas sociedades”.

3. Wanderley Gilherme dos Santos capta con agudeza este fenómeno al definir a la “ciudadanía regulada” como el “... concepto de ciudadanía cuyas raíces no se encuentra en un código de valores políticos, ... sino en un sistema de estratificación ocupacional definido por norma legal”. (*Ciudadanía e Justiça*; 1979; pg. 75)

4. En algunos casos estos “nuevos mundos” incluyeron un dramático cambio poblacional. En el medio siglo que precedió a 1914 en Argentina, Uruguay y el Centro Sur de Brasil se produjo una verdadera revolución demográfica debido al in-flujo masivo de la inmigración trasatlántica; también llegaron numerosos inmigrantes a otros países de la región, como Chile, Cuba y Venezuela, pero en una proporción menor que en los primeros casos. Este aluvión --como lo denominó



sociedades emergieron en estos países como resultado de proyectos de naturaleza eminentemente política en los cuales los respectivos Estados jugaron un papel decisivo. No resulta descabellado, por ende, sostener que en América Latina aquellas sociedades que se integraron al sistema mundial tempranamente, “fueron construidas desde la política”. Se puede agregar, retomando nuevamente las pistas que proporciona Therborn, que en la ruta a la modernidad de “los Nuevos Mundos” latinoamericanos se generaron clivajes sociales económicamente “sub-determinados” que tuvieron un carácter híbrido y pragmático; resultaron, por lo tanto, ser políticamente sobre-determinados.

Partiendo, entonces, de la coyuntura de mediados del siglo XIX, cuando América Latina ingresó a (o comenzó a trasponer) la modernidad, se sucedieron tres etapas en este “itinerario”: 1) la de la segunda mitad del siglo XIX --que se extendió hasta comienzos de la Primera Guerra Mundial-- que estuvo centrada en la construcción del Estado-nación; 2) la de incorporación de las masas a la política que se inauguró con la Revolución Mexicana y la experiencia batllista uruguaya y que tuvo su último hito con la experiencia de la Unidad Popular en Chile --estas dos etapas conformaron lo que podríamos bautizar como “el siglo XX largo” en la región y 3) la de la estabilización de regímenes democráticos inaugurada con las transiciones de la década de 1980; estabilización que en sus primeras dos décadas fue, como veremos, más una etapa de cierre que de apertura de algo nuevo. Es decir, la estabilización democrática puso fin a los autoritarismos fundacionales de la década de 1970, además de clausurar el ciclo de procesos revolucionarios iniciados con la experiencia cubana, pero durante el resto del siglo XX no generó mecanismos alternativos a los heredados de la etapa estado-céntrica. En la primera parte de este artículo repaso algunos rasgos del par inicial de etapas con un doble propósito: el de revisar argumentos previos sobre el período 1870-1970 y el de analizar cómo se conformaron los legados recibidos por la etapa contemporánea. En la segunda parte reviso, primero, los fracasos de las panaceas democratistas y neoliberales de las dos décadas finales del Siglo XX, para luego concentrarme en el análisis de los rasgos preliminares de las “democracias del siglo XXI”, refiriéndome a la etapa más reciente abierta en los turbulentos años de lo que José Antonio Ocampo designó como la “media década perdida”, es decir 1998-2002. La hipótesis que exploro, en ese sentido, es la de que en el siglo actual, después del paso de las “tormentas perfectas” de dicho lustro, parecen comenzar a desplegarse los rasgos de una nueva matriz económico-política, es decir de una modalidad diferente de imbricación entre la economía, el Estado y el régimen político. En esa vena, resulta pertinente replantearse la cuestión del régimen político para lo cual conviene ampliar el conjunto de casos a tener en cuenta revisando también los cambios que han experimentado Venezuela y las naciones andinas -- es decir, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia.

## Sección I. La construcción de Estados y de clases dominantes.

Desde los albores del siglo XIX, el problema con el que se enfrentaron las elites de los territorios latinoamericanos --especialmente en aquellos casos que analizo acá y que se expandieron al ritmo del crecimiento de la minería y la agricultura de exportación-- no fue sólo el de erigir las instituciones

---

críticamente un aristócrata chileno-- produjo un cambio drástico de esas sociedades al generar nuevos actores y nuevas costumbres.



vinculadas a un modelo de organización político-administrativa que llenara el vacío dejado por el derrumbe del imperio colonial español (o el progresivo desvanecimiento del imperio portugués en el caso de Brasil), sino también el de construir comunidades que se basaran, aunque fuera imaginariamente como apunta Fernando Escalante Gonzalbo para el caso mexicano, en la idea de ciudadanos, reemplazando a la de súbditos (y fieles) sobre la que se habían sostenido las monarquías ibéricas.<sup>5</sup> Inspirándonos nuevamente en Therborn, se podría argüir que esta pretensión, de por sí compleja, se tornó aún más ilusoria en aquellos territorios o espacios en los cuales era considerable la presencia de etnias que eran consideradas inferiores por los europeos y los criollos, es decir las originarias y las afroamericanas. Como es sabido, esas etnias constituyeron la mayoría de la población en buena parte de la zona andina, en el sur de Mesoamérica, en la cuenca caribeña donde se implantaron plantaciones y en varias regiones del litoral brasileño.

Las nuevas clases dominantes que emergieron en el siglo 19 no tuvieron fácil tarea, porque, más allá de definir y sostener verosímilmente un heterogéneo conjunto de relaciones jerárquicas que sometieran a trabajadores, campesinos, esclavos y comunidades indígenas, tuvieron que construirse a sí mismas. En la Europa post-feudal, del viejo orden sobrevivieron, por una parte, aristócratas que liquidaron o redefinieron los patrones de relación servil –si nos atenemos a la bifurcación que Perry Anderson y Barrington Moore subrayaron al distinguir los caminos alternativos seguidos en Europa Occidental y Oriental– y, por la otra, burgueses que fueron imbricando el poder del dinero con el poder estatal. En América Latina, en cambio, la formación de comunidades que trascendieran los vínculos de carácter local fue más o menos simultánea a la formación de las clases nacionales que dirigieron el proceso; exagerando el contraste, porque ciertamente hubo elementos del pasado colonial que sobrevivieron la “larga espera” a la que se refiere Halperín Donghi, se puede sostener que en la región no hubo un “viejo orden” que fuera la antítesis del nuevo, pero que al mismo tiempo le diera un soporte, como sugieren –entre otros Karl Polanyi y Gregory Luebbert– que ocurrió en el caso europeo. Un argumento similar al que sostengo lo propone Mario Góngora cuando apunta que el Estado portaliano en Chile “carecía de un fundamento ético-religioso como lo tenía la monarquía hispánica del siglo XVI”.<sup>6</sup>

Esta afirmación no significa negar, en modo alguno, que aparte de la iglesia, también sobrevivieron otras instituciones y prácticas del mundo colonial, como la esclavitud, las diferentes modalidades de servidumbre y el espíritu barroco que impregnaba el derecho, la educación y la cultura. En otras palabras, las instituciones y prácticas coloniales, cuyo arraigo en algunos casos era precario, fueron parcialmente arrasadas por los procesos independentistas; por ende, los legados carecieron de la densidad requerida para eventualmente sostener dialécticamente al nuevo orden.

El rasgo fundacional de las sociedades latinoamericanas al que aludo es sugerido por varios autores; como ejemplos se pueden citar dos textos que analizan el desarrollo de Brasil y Chile durante el siglo XIX. El primero es de Maria de Fátima Silva Gouvêa en su *O Império das Províncias*, quien al explorar

5. Me refiero a *Ciudadanos Imaginarios*. El utilizar estos conceptos no implica desconocer que tanto antes como después de las guerras civiles asociadas a los procesos independentistas, las sociedades de la región desbordaron esta dicotomía esquemática.

6. En su *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago: Editorial Universitaria, 2011; pag. 77.



la creación y construcción institucional del imperio esclavócrata brasileño bajo los herederos de los Bragança subraya que dicho proceso implicó la formación simultánea de un estado –con intenciones centralizadoras pero en la práctica regionalizado– y de las clases dirigentes especialmente en las provincias más dinámicas del Centro Sur y el Sur, como Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul y São Paulo.<sup>7</sup> El segundo es de mi autoría en el que me refiero al Chile del ochocientos, y en él señalo que la construcción del estado nacional chileno a partir de la década de 1830 fue paralela a la constitución de la oligarquía terrateniente del Valle Central como una clase-en-el-Estado hegemónica.<sup>8</sup> Claro está que este proceso se aceleró a partir de la expansión territorial que se produjo al incorporarse al Chile original las regiones anteriormente controladas por bolivianos, peruanos y mapuches.

Los dos casos mencionados sugieren uno de los rasgos centrales de los procesos de construcción de la semi-periferia latinoamericana, --conjunto que incluye también a México, Argentina y Uruguay. En los cinco casos mencionados el desarrollo primario exportador inaugurado en la segunda mitad del siglo XIX estuvo asociado a la formación de un Estado nacional dotado de un grado relativamente significativo de soberanía.<sup>9</sup> Es por ello que en el análisis de esta etapa no incluyo casos como a) el colombiano, cuya temprana inserción en el emergente mercado mundial de capitales colapsó rápidamente socavando hasta tal punto las bases materiales del Estado nacional que un presidente promovió la anexión a los Estados Unidos en 1859 y algunas décadas más tarde no tuvo ninguna capacidad para oponerse a la secesión de Panamá; b) el paraguayo, ya que entre 1865 y 1870 la destrucción producida por la guerra de la Triple Alianza --que a partir de 1866 se desarrolló de manera exclusiva en territorio del Paraguay-- no sólo implicó en los hechos la desaparición del Estado nacional, sino también el exterminio de alrededor de la mitad de la población; c) el peruano, donde la construcción de Estado prácticamente abortó a finales del siglo XIX con la derrota frente a Chile en la guerra del Pacífico y las repercusiones que tuvieron la pérdida de territorio y la bancarrota fiscal sobre el crédito externo y d) el cubano, país que a pesar del dinamismo de la economía generado por el boom azucarero (o quizás precisamente por ello), se mantuvo en un status colonial *de jure* durante todo el siglo XIX y *de facto* incluso después de producida la tardía independencia de España en 1902, ya que Estados Unidos continuó interviniendo desembozadamente en la política interna hasta 1959.

Las clases dirigentes se enfrentaron con un triple desafío en los cinco casos que analizo. En primer lugar, tuvieron que generar las condiciones materiales y de gestión para dinamizar la extracción, cultivo, procesamiento y exportación de los *commodities* agrícolas y mineros cuya demanda estaba creciendo en el mundo –como se sabe, la canasta de exportables abarcó desde el oro y la plata y algunos metales no preciosos como el cobre, el zinc, el hierro y el estaño y los fertilizantes (guano y salitre) hasta la lana, la carne vacuna, las maderas, el henequén, el azúcar, los cereales, el caucho, el tabaco, el café, el lino, la quina, las bananas, el cacao y ya hacia fines del período, el petróleo y el carbón. Para ello, las elites latinoamericanas, muy especialmente las de los cinco países arriba mencionados, se

7. En las páginas 73 y 74 la autora repasa en el hecho que "... a Coroa foi capaz de manipular eventos em favor do interesse daquele duplo processo de construção: o Estado e seu principal grupo dirigente".

8. Marcelo Cavarozzi. "El orden oligárquico en Chile" en *Desarrollo Económico*, 18:70 (1978)

9. Por diversas razones, que sólo menciono al pasar a continuación, en los otros casos el desarrollo estatal fue más tardío y menos potente.

convirtieron en los socios menores, pero ciertamente no irrelevantes, de los operadores que controlaban el comercio internacional y el mercado de capitales con base en la *haute finance* de Londres, París y Nueva York. Estas tareas las desarrollaron tanto en los casos en que el respectivo sector productivo quedó en su poder, como en aquellos otros en que la propiedad y el *management* pasó a manos de firmas extranjeras.

En segundo lugar, las elites que dirigieron el proceso de plena integración al mercado mundial debieron también promover la construcción de Estado, es decir la creación de los mecanismos burocráticos, jurídicos, hacendarios, militares y de reproducción cultural que les permitieran ejercer un cierto control, más o menos efectivo, sobre la población y el territorio. Este segundo proceso también tuvo mayores avances en los cinco casos aludidos que en el resto de la región.

Finalmente, las nuevas clases dirigentes se enfrentaron con el desafío de articular un régimen político. ¿Qué significaba esto? Implicaba por una parte, definir las características de la comunidad a la cual se gobernaba y representaba, partiendo de una situación en la cual la existencia de lazos sociales previos era precaria, como sostuvo al postular la debilidad relativa del “viejo orden”. Emergía, por ende, un doble desafío: el de dibujar el contorno de la comunidad en construcción, es decir de quienes la integraban y quienes no, y cómo esos “ciudadanos” eran “representados” por *the ruling elite*, tanto a través del control de las instituciones del Estado, como de la influencia que ejercía en esferas de poder formalmente ubicadas fuera del Estado, es decir las redes clientelísticas, la iglesia católica, la prensa, las universidades y el ámbito productivo, espacio este último en el cual la discrecionalidad de la cual dicha elite disfrutaba era prácticamente absoluta, especialmente en el mundo rural. Más complicado aún, ¿cómo seleccionar dentro de los miembros de la elite a los “más destacados”, es decir a los ocupantes de los cargos superiores del gobierno y la administración? Este fue el talón de Aquiles en la ecuación oligárquica. Los conflictos generados por la competencia entre “ins” y “outs”, como los denomina Timothy Scully en su trabajo sobre Chile, entre presidentes y parlamentos, y entre las diferentes maquinarias regionales --unas veces entre ellas mismas y otras con el poder ejecutivo nacional-- en ningún caso se resolvieron legítimamente de modo estable. Se diseñaron, ciertamente, algunos mecanismos que aliviaron temporariamente las presiones y los estallidos – los ejemplos más destacados fueron la república parlamentaria en Chile (1891-1925), la dictadura personalista en México (1876-1910) y la conservación del poder en manos de las oligarquías regionales en la *República Velha* brasilera (1889-1930). Pero todos esos mecanismos acabaron desgastándose en algunos casos, o saltando por los aires en otros, siendo la revolución mexicana el ejemplo más dramático del segundo tipo de desenlace.

¿Cuál era el meollo de la conflictividad irresuelta de los regímenes oligárquicos? Las diferentes facciones que competían por el control de los cargos de la cúpula del Estado, y de sus adyacencias relevantes, nunca se pusieron plenamente de acuerdo en torno a reglas que dirimieran las modalidades de acceso a dichos cargos y la permanencia en ellos. Y esa falta de acuerdos se refería, centralmente, a la determinación de quienes eran “ciudadanos”, cómo votaban, y cómo y quiénes contaban los votos; el corolario de este desacuerdo era, claro está, la utilización sistemática del fraude y el cohecho en algunos casos y la exclusión de vastas franjas de la población en otros. De esto se derivaba inevitablemente una cuestión que tenía efectos aún más serios en cuanto a la gravedad y la violencia de los conflictos:



las limitaciones al sufragio, el fraude, y los otros ardides y enredos que las elites, sus leguleyos y sus policías bravas inventaban y ejecutaban, a menudo con consecuencias letales, no sólo tenían como consecuencia excluir del sufragio, formalmente o de hecho, a la mayoría de los potenciales ciudadanos, es decir a las clases medias y populares. El fraude, así como otros mecanismos antidemocráticos, era también utilizado por las diferentes facciones de las elites para dirimir los conflictos entre ellas ... haciéndose trampa, claro está. Por ende, los dos procesos –la ampliación de la ciudadanía política y la dilucidación de los conflictos intra-elitarios—quedaron irremisiblemente ligados. Y no resueltos.

En el mismo núcleo del régimen oligárquico, por lo tanto, se plantó la simiente de su irreductible ilegitimidad. Las disputas centrales no se refirieron solamente al control del Estado y al diseño y alcance de sus funciones --incluyendo aquí que prerrogativas y bienes materiales debía ceder la iglesia católica, ni sobre los rumbos a seguir en materia de economía-- sino también a la arquitectura del régimen político. Y en esa decisiva instancia fundacional la falta de acuerdo en torno a cómo se ampliaría efectivamente el sufragio, y los caminos que se siguieron para intentar aperturas controladas, abrieron, por el contrario, una caja de Pandora que no se cerraría por más de un siglo.

La referencia a la iglesia del párrafo precedente me suscita una reflexión sobre un tema más amplio vinculado a la imagen de los "Nuevos Mundos". En América Latina, el liberalismo no se topó con legados absolutistas del porte y la densidad de los que enfrentaron los liberales europeos, con la excepción precisamente de las prerrogativas asociadas a los fueros eclesiásticos que sobrevivieron a las turbulencias del primer cuarto del siglo XIX. Por cierto que estas prerrogativas no eran una cuestión menor, teniendo en cuenta que la iglesia católica disfrutó en los territorios controlados por las monarquías ibéricas y las nuevas repúblicas del siglo XIX de un cuasi-monopolio cultural del que no gozaba en Europa.

De todos modos, se podría concluir que los liberalismos latinoamericanos no tuvieron la necesidad de defender demasiado vigorosamente la retórica y la práctica de las libertades individuales, en la medida en que muchos de los privilegios estamentales y corporativos todavía en pie, ya habían sido severamente erosionados durante los procesos independentistas y las guerras civiles de la primera mitad del siglo XIX. También se podría arriesgar la opinión que, en una suerte de simetría inversa, otro de los ingredientes del liberalismo europeo --esto es, su visión de que el Estado debía limitarse a cumplir funciones de defensa del orden y la propiedad— "quedó patas para arriba", si se me perdona la expresión. Esto fue así porque la destrucción que arrasó los aparatos administrativos y políticos coloniales requería, por el contrario, que los emergentes Estados nacionales se enfrentaran con tareas de reconstrucción institucional de una magnitud descomunal. No sólo debían hacerse cargo de diseñarse y organizarse a sí mismos, sino también de intervenir en la construcción de las "nuevas" sociedades y reentretejer los vínculos de estas sociedades con la economía global, rigiéndose ya por nuevos códigos: las leyes de mercado, el respeto de las constituciones y la adhesión a la *Pax Britannica* (en este último caso, claro está, emergieron excepciones plenamente justificadas por las jerarquías financieras y comerciales del mundo; por ejemplo cuando se redefinió bajo que Estado latinoamericano se encontraría el control de una materia prima esencial como el salitre de la costa pacífica) .



**Sección II. La incorporación de clases medias y populares y la política de masas.** La conflictividad en torno al régimen político, y al peso que tendría el "sufragio efectivo" dentro de él, no disminuyó durante la coyuntura de derrumbe los sistemas oligárquicos, que abarcó el cuarto de siglo comprendido entre la guerra civil de 1904 en Uruguay y el fin de la *Republica Velha* en 1930 Brasil.<sup>10</sup> Por el contrario, los conflictos se agudizaron y un indicador de ese fenómeno fue que la intervención de las fuerzas armadas en la política se tornó más sistemática y desembozada. Incluso en el caso uruguayo, donde ciertamente los militares estuvieron lejos de controlar en el siglo XX los recursos materiales y simbólicos de los que dispusieron en los otros cuatro casos, un golpe blando ejecutado por un presidente en ejercicio, Gabriel Terra, por el que se dispuso el cierre del congreso y proscripciones de políticos opositores, contó con el disimulado aval de las fuerzas armadas.<sup>11</sup>

Y precisamente, excepto en el caso uruguayo, la inclusión de las clases medias y de algunos sectores de las clases populares en el juego electoral no se tradujo en la consolidación de regímenes democráticos. Al contrario, y especialmente en Brasil y Argentina, el sistema político se tornó más inestable, o dicho con mayor precisión, más provisorio. Los dos países sudamericanos más grandes ingresaron, coincidentemente en 1930, en un extenso medio siglo de permanente intervencionismo militar, que se clausuró casi de manera simultánea en 1985 y 1983. También en Chile, los militares permanecieron como guardianes vigilantes dentro de un sistema pre-democrático y excluyente hasta 1958; en ese año la modificación de las leyes que regulaban el sufragio y el fin de la larga proscripción sufrida por los comunistas abrió las compuertas de la ampliación plena de la ciudadanía, la emergencia de dos consistentes propuestas reformistas (la social cristiana de 1964 y la socialista de 1970), y el consiguiente, y sangriento, fin del breve interregno democrático.

¿Cuáles fueron los principales rasgos de estos regímenes políticos en los que, si bien de manera despareja, la participación política de las masas se expandió pero sin que las modalidades de esta participación terminaran de integrarse en un juego con reglas aceptadas uniformemente? La expansión de la participación se canalizó por diferentes carriles, incluido el electoral; empero, ninguno de los carriles consiguió llegar a establecerse como el "recurso de última instancia" del sistema excepto en Uruguay. Solamente en la antigua Banda Oriental la política competitiva de partidos se transformó en una arena predominante y relativamente estable, si se deja de lado el traspié del episodio de la "dictablanda" de Gabriel Terra. Al carecer de ese ancla, es decir al no descansar el sistema en una regla superior a la cual las otras hubieran debido subordinarse en caso de generarse tensión entre ellas --o para decirlo de otro modo, en el supuesto que emergieran áreas grises en sus lindes-- el régimen político no dejó de estar impregnado de cierta provisoriedad. A partir de la década del 30, entonces, el régimen contuvo múltiples códigos de reglas, en parte contradictorios entre sí, y en parte complementarios. Cada uno de estos códigos estuvo asociado a un *script* ideológico, es decir a un guion que lo legitimaba y lo vinculaba a patrones de conducta práctica. La plasticidad de estos *scripts* permitía que cada uno de los actores políticos y sociales "se desplazara" de un código a otro según le con-

10. Como se sabe, "la no re-elección y el sufragio efectivo" fueron los lemas que levantó Madero cuando cuestionó la legitimidad del régimen porfirista en 1910.

11. Esta circunstancia llevó a José Nun a proponer la categoría de "golpe militar de clase media" en su pionero artículo de la década de 1960. "América Latina: la crisis hegemónica y el golpe militar" en *Desarrollo Económico*; N° 22-23 (1966).



viniera, aunque, por supuesto, las respectivas capacidades para hacerlo dependían de los dispares recursos de los que cada uno de ellos disponía.

Los actores políticos recurrían a los códigos para interpelar a los sujetos de variadas maneras. Como se sabe, en la práctica lo hacían dirigiéndose básicamente a los hombres porque las mujeres recién recibieron el derecho al voto en torno a mediados del siglo XX –las fechas que marcaron los límites fueron 1938 en Uruguay y 1953 en México. Los distintos miembros de la *ruling class*, es decir los políticos, los funcionarios, los militares, los caudillos, los curas, los patrones de base clientelar, así como los propietarios de los medios de prensa escrita y oral de carácter masivo –la radio se transformó en una herramienta política decisiva en esta etapa– se dirigían a "las masas", aludiendo a ellas alternativamente como clientes, como ciudadanos, como trabajadores, como fieles, como pueblo identificado con un líder, o como "soldados de la nación católica en armas" marchando en contra de enemigos externos e internos. El ingreso en la política de masas en América Latina, entonces, se canalizó simultáneamente a través de diversos carriles; algunos de ellos fueron heredados de etapas previas, mientras que otros surgieron en el clima iliberal prevaleciente en la entreguerras. Me parece útil, en ese sentido, extender la metáfora del Estado de Compromiso utilizada por Francisco Weffort y Edson Nunes a la esfera del régimen político. En ese sentido, entonces, se puede definir a los regímenes surgidos durante la etapa del ingreso de las masas a la política como "regímenes de compromiso", en la medida que en ellos ningún código de reglas "detentaba una supremacía clara sobre los otros".<sup>12</sup> Repasando lo anotado hasta aquí, se pueden destacar los rasgos en los que nuestros cinco casos difirieron de la experiencia europea del siglo XX. Como se desprende del sugerente texto de Luebbert –lamentablemente poco utilizado en la academia latinoamericana– a partir de la firma del tratado de Versalles en cada uno de los tipos de regímenes políticos discutidos por dicho autor –esto es, las democracias liberales, los fascismos, las social democracias escandinavas y las dictaduras tradicionales– se combinaron múltiples códigos de selección de los elencos estatales y de legitimación de sus pretensiones de representación. Pero hubo una diferencia muy significativa entre ambos conjuntos de casos, los latinoamericanos y los europeos. Mientras que en Europa, con la excepción de algunas dictaduras tradicionales, una o dos reglas proveyeron el núcleo del recurso en última instancia del régimen, en América Latina la debilidad de las anclas sociales de la política y el predominio de la heterogeneidad político-cultural le confirieron un carácter provisorio a la fórmula; la mayoría de las instancias de predominio de una regla sobre otras resultaron ser precarias, y por lo tanto reversibles. Este fenómeno se presentó con claridad en la Argentina del primer peronismo, como apuntó con su proverbial agudeza Halperín Donghi, porque en ese caso el propio eje del régimen político, el mismo Perón, era quien promovía la precariedad de las reglas. Vale la pena, por ende, citar extensamente al notable historiador argentino:

(La) concepción de la política (de Perón), que la reducía a una técnica para suscitar la obediencia, privaba al veredicto del sufragio universal –a sus ojos tanto como a los de sus adversarios– de buena parte de su poder legitimante. Este hombre que supo como nadie obtener del electorado las respuestas que de él deseaba, había perdido hasta tal punto la fe política en el veredicto de la ciudadanía que le hubiera permitido reconocer, como si lo hizo Yrigoyen, un signo seguro de su derecho a gobernar.

12. Cfr. Edson Nunes; *A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e Insulamento Burocrático*; página 26.

Nunca advirtió a cuanto renunciaba al ver en sus victorias electorales tan sólo una confirmación de su innato genio de conductor, que era a su juicio el que le confería ese derecho. A más de socavar la única justificación irrefutable para su consolidación de gobernante legítimo, esa visión de la política estaba muy lejos de corresponder a la práctica de Perón como conductor: lejos de imponer a movimiento, Estado y sociedad la firmeza estructural y las claras líneas de autoridad propias de una organización militar, éste se esforzó con éxito en mantenerlos en una permanente provisionalidad e indefinición, que hacía que la única autoridad segura fuera la suya propia. (Cfr. *La Larga agonía de la Argentina peronista*; Buenos Aires: Ariel, 2006; páginas 25-26)

El desenlace de 1955 sugiere que la autoridad de Perón no era segura, ni siquiera para algunos de sus seguidores, es decir aquellos que no lo defendieron cuando un sector de las fuerzas armadas, apoyado por la iglesia católica y los partidos de oposición, logró derribarlo. Pero, se puede dar un paso más. Más precisamente, proyectar hacia adelante la fascinante disección que hizo Halperin Donghi del Perón de la primera presidencia, abarcando las décadas que siguieron hasta el retorno del peronismo al gobierno en 1973. El "tirano prófugo", como lo bautizaron ingenuamente los militares que lo echaron en 1955, llevó al pináculo de eficacia su arte del manejo de los permanentes movimientos tácticos y la indefinición de las reglas con las que jugaba precisamente después de ser desalojado del gobierno. Su genio político no se apagó cuando fue depuesto en 1955; por el contrario, en los siguientes dieciocho años sus diestras maniobras --es decir, las de privilegiar alternativamente el diálogo, la resistencia o la "guerra popular", entronizar a "delegados" de diferentes signos ideológicos para hacerlos "tronar" cuando le convenía, promover la formación de una nueva dirigencia sindical, enviar supuestos aviones negros a surcar los cielos argentinos preanunciando su próxima llegada, ordenar el voto en blanco o disponer el apoyo circunstancial a políticos no peronistas, (entre las numerosas movidas que maquinó desde el exilio)-- le permitieron a Perón contribuir a que en las elecciones de 1958, 1963 y 1973 vencieran los candidatos no favorecidos por los sucesivos gobernantes militares, desestabilizar cuando a él le pareció a los respectivos triunfadores --es decir, Frondizi, Illia y Cámpora, este último designado por él mismo-- y forzar a las tres dictaduras militares instaladas entre 1955 y 1966 a abandonar el gobierno --derrotadas y plagadas de disensiones internas-- al fracasar en sus intentos de sacarlo para siempre de la escena.<sup>13</sup>

La Argentina del período 1930-1983, entonces, constituyó el ejemplo extremo de la provisoriedad que caracterizó a los regímenes del período de ingreso de las masas a la política. También Brasil estuvo marcado por el mismo síndrome, especialmente en las etapas que respectivamente abrieron y cerraron dicho período, es decir la primera administración de Getulio Vargas entre 1930 y 1945 y la dictadura militar de 1964-1985. Getulio desplegó variadas fórmulas de régimen en aquellos años, pero en ese plano sus logros fueron efímeros ya que no consiguió que se consolidara ninguna de las fórmulas semi-democráticas o semi-autoritarias que propuso. Este fracaso contrastó con los indudables logros en la construcción de instituciones burocráticas, tanto civiles como militares. Por su parte,

13. Estudié el surgimiento de una nueva dirigencia sindical argentina partir de 1955, también peronista pero con nuevos personajes y reglas de funcionamiento. El Vandorismo, en competencia con Perón hasta su muerte en 1974 y de manera casi indisputada hasta 1985, fue el actor predominante del peronismo sobreviviendo incluso el asesinato de Vandor, creador y líder del renovado sindicalismo, a manos de la guerrilla peronista en 1969. (Cfr. *Sindicatos y política en Argentina*; Buenos Aires: Ediciones CEDES, 1985).



cuarenta años más tarde las prácticas de los gobiernos de las fuerzas armadas entre 1964 y 1985 incluso terminaron recurriendo a una práctica que capturó con justeza la esencia misma de la provisoriedad: la del *casuismo*. Como es conocido, la práctica del caso por caso fue aplicada por el gobierno militar especialmente cuando quería favorecer a sus partidarios en las elecciones, o perjudicar a sus adversarios. Sin embargo, el régimen brasileiro contuvo algunos ingredientes que se mantuvieron relativamente inalterados durante el medio siglo abierto con el golpe de 1930 y que le confirieron un grado de continuidad ausente en el caso argentino: 1) la legislación sindical implementada a partir de 1933 y que sobrevivió hasta la reforma constitucional de 1988; 2) el rol "moderador" que, a la manera de Pedro II, asumieron las fuerzas armadas a través de su poder de veto; 3) la vitalidad del elenco de políticos partidarios surgido en 1945, elenco que atravesó con una alta tasa de supervivencia las siguientes cuatro décadas gracias a la bajísima lealtad que en la mayoría de los casos le demostraron a las etiquetas de los partidos a los que eventualmente adhirieron sus miembros y 4) la estabilidad de las burocracias públicas, tanto en la administración federal como en las empresas del Estado y los organismos descentralizados. Citar a Maria D'Alva Gil Kinzo Radiografia do quadro político brasileiro

Chile fue, seguramente, el caso más paradójico de nuestro grupo. Por una parte, se distinguió por la continuidad de una hegemonía capitalista oligárquica que perduró por más de dos siglos y que fue bastante más sólida que en los cuatro casos restantes. La notable capacidad adaptativa de la aristocracia terrateniente constituida durante el siglo XVIII a partir de alrededor de doscientas familias del "vecindario noble" del Valle Central --como señala Arnold Bauer, le permitió resistir los cambios en el campo y, como resultado de ello, defender exitosamente sus prerrogativas políticas y económicas hasta el **aggiornamento** de la legislación electoral en 1958 y las reformas agrarias del período 1967-1972. Por otra parte, Chile fue el único país en América del Sur en el cual la fortaleza de una coalición social y partidaria que se mantuvo unida durante casi dos décadas, le permitió a la izquierda llegar al gobierno; estuvo a punto de triunfar en las elecciones de 1958 y, ya como Unidad Popular, venció en 1970 y propuso una vía de desarrollo no capitalista dentro del marco democrático. La existencia de un partido Comunista con sólida implantación en la clase obrera, nuevamente el único ejemplo de América Latina, fue uno de los factores en que se apoyó dicha fortaleza. Esta combinación de "derecha" fuerte e "izquierda" también fuerte --si bien con muchos menos recursos que sus adversarios-- alimentó la construcción de un Estado muy eficaz para disciplinar a los trabajadores del campo y la ciudad, pero que, a la vez, reveló una pertinaz incapacidad para desarmar las herramientas rentísticas de los terratenientes, quienes prestamente encontraron aventajados discípulos en las prácticas de apropiación de recursos públicos en la "burguesía" industrial. El resultado del despliegue de estos clivajes sociales y políticos fue, en primer lugar, la formación de un Estado despótico pero débil; esta debilidad no resultó ajena a la vigencia de una inflación que durante más de un siglo sometió a las instituciones públicas a un sostenido proceso de corrosión. En ese sentido, resulta pertinente rescatar la imagen de Albert Hirschman, quien, en un notable texto escrito en 1965 definió a Chile como el *locus classicus* de la inflación del continente. (Cfr. *Journeys toward Progress*; pag. 217).<sup>14</sup> Los proyectos desarrollistas que emergieron entre 1927 y 1967 abortaron o fueron bloqueados a través de la colo-

14. El largo siglo de inflación chilena fue minimizado por las corrientes de izquierda cuando triunfaron en 1970, mientras que su interpretación fue deformada por la derecha al atribuir su origen a las inconsistencias de las políticas implementadas por demócratas cristianos y socialistas en el período 1964-1973.



nización del Estado por parte de los grandes empresarios y la eficacia de las argucias parlamentarias de los políticos de derecha. En segundo lugar, el régimen político afianzó sus atributos republicanos y liberales a partir de 1920, pero, al mismo tiempo, negó de manera drástica el principio de soberanía popular a través de la legislación electoral, la administración de los comicios --controlada por los caciques y socios de la oligarquía en los ámbitos rurales-- el congelamiento de la ciudadanía política, y la proscripción del comunismo. No quedaron resquicios, entonces, para que se filtraran las demandas de ampliación de la ciudadanía: el corolario fue una democracia truncada. El principal acierto político de la oligarquía chilena no fue, de todas maneras, bloquear la democracia, sino velar la verdadera naturaleza de este desenlace no democrático. La vigencia del modelo restrictivo fue eficazmente enmascarado por un guión, seguido *ad litteram* por actores y analistas, en el que los trazos destacados fueron el pluripartidismo y el estricto cumplimiento de los plazos electorales.

Uruguay y México, en cambio, no compartieron el síndrome de provisoriedad y tutela militar de la política que prevaleció en Chile, Argentina y Brasil, o al menos no estuvieron afectados por muchos de sus rasgos. En Uruguay, el "muro" reformista del batllismo mostró serias "grietas" como, hace ya medio siglo, señaló Carlos Real de Azúa en el lúcido ensayo citado más abajo. Pero el "impulso" republicano y democrático, sobre todo a partir de la sanción de la constitución de 1917, hizo de Uruguay el único caso de democracia masculina en la América Latina de la primera mitad del siglo XX. La proporcionalidad, el respeto por las minorías, el voto secreto, la elección presidencial directa, los registros electorales confiables, la implantación del plebiscito, la autonomía departamental y el despliegue de mecanismos consociativos aseguraron, como el mismo autor subrayó, el funcionamiento de un régimen político en el que se respetó el principio de la soberanía popular (limitado a los hombres), y que tuvo escasos paralelos en un mundo que hasta 1943 estuvo dominado por el avance de diversos modelos autoritarios.<sup>15</sup> El proyecto batllista también incluyó la implementación de un amplio sistema de seguridad social y la reordenación de la asistencia médica pública que, como señaló Real de Azúa, configuraron junto a otros programas, la creación de un verdadero *welfare state*, de hecho uno de los primeros en el mundo. (Cfr. *El Impulso y su freno*; páginas 38-39)

En México, el proceso fue mucho más turbulento y prolongado que en el caso uruguayo, pero el resultado fue más duradero. El régimen de partido/estado demoró más de un cuarto de siglo en revertir la militarización de la política desatada por el comienzo de la revolución en 1910. Porque como se desprende de los monumentales trabajos de Katz, Womack, Garciadiego y Knight, la revolución no fue una, sino varias revoluciones que se sucedieron a partir de la contrarrevolución de 1913. Derrotada la reacción encabezada por el general Huerta, se desató la guerra entre las dos facciones revolucionarias, sin que la Constitución de 1917 y la derrota de los Convencionalistas de Villa y Zapata pusiera fin a la violencia política. A partir de 1920 cada sucesión presidencial involucró rebeliones y asesinatos de personajes centrales, amén de disputas dentro de la "familia revolucionaria" en numerosos estados en torno al control de las gobernaciones, amén de la sangrienta guerra cristera desarrollada entre

---

15. De todos modos, la "consociatividad" del régimen uruguayo le reservó espacios institucionales significativos al nacionalismo opositor, a pesar de que fue derrotado en todas las contiendas presidenciales hasta 1958. Este particular arreglo constituyó ciertamente uno de los reaseguros de la dominación social, al oponer "frenos" a posibles avances democráticos de mayor magnitud.



1926 y 1929 que se cobró casi 100.000 víctimas. Empero, precisamente a partir de 1929, el vencedor de los cristeros, Plutarco Elías Calles, mostró la capacidad de encauzar políticamente los conflictos. Lo hizo a través de la creación del Partido Nacional Revolucionario, movida que le permitió inducir o forzar a los caudillos regionales a dirimir las disputas internas en el marco de un mecanismo en el que la última palabra la tenía el "Jefe Máximo", o sea él mismo, y convertirse en el árbitro de las sucesiones presidenciales a partir del asesinato de Obregón. Precisamente la última sucesión que digitó, la de 1934, en la cual seleccionó a un general a quien presumía dócil como presidente, el michoacano Lázaro Cárdenas, permitió que se diera la penúltima vuelta de tuerca al régimen político mexicano. Claro que eso implicó el fin del Maximato, pues Cárdenas mandó al exilio a Calles cuando éste pretendió continuar ejerciendo su influencia; así se generó el espacio para reformar el partido y refundar el régimen de la revolución. El ahora llamado Partido de la Revolución Mexicana se transformó en un aparato corporativo de control ciertamente más efectivo, no sólo de las elites políticas y militares sino también de las masas populares, al crearse los sectores Obrero, Campesino, Popular y Militar; como es bien conocido, su promotor devino en el último gran caudillo militar de la revolución.

Cárdenas, por cierto, no se privó de ejercer las prerrogativas previstas por Calles; sin embargo, a la par que promovió la progresiva purga de los militares del juego político --proceso que tuvo bastante de auto-purga y que se materializó en definitiva en la década del 40-- dispuso otras medidas estratégicas como la nacionalización del petróleo y el cumplimiento de las promesas de reforma agraria. El viraje inducido por Cárdenas permitió superar dos riesgos polares: la militarización de la política, en un extremo, y la consolidación de una dictadura personalista, en el otro. Así se dio origen al régimen político más legítimo y estable de la etapa de incorporación de las masas a la política en América Latina que, claro está, fue autoritario y civilista. Perduraría por más de medio siglo y por esa razón se convirtió en el único caso en que, a pesar de atravesar varias metamorfosis entre 1970 y 1994, un régimen generado en la etapa de incorporación de las masas a la política sobrevivió hasta el fin del Siglo XX.

En los otros casos se fue armando un juego cuyas dos principales cartas eran, sólo aparentemente, contradictorias: una, la amenaza, explícita o no, de intervención militar, y la otra, los *bluffs* a los que recurrían los políticos y las elites --es decir los *parceiros reais*—utilizando como baraja al *parceiro fantasma*, esto es el pueblo, recurriendo a la sugerente dicotomía que Weffort acuñó en 1963.<sup>16</sup> Como resultado de ello, la efectividad de la participación electoral de las masas estuvo fundamentalmente vinculada a su potencial disruptivo --a través de paradójicas contribuciones a la ingobernabilidad-- y no a alimentar la legitimidad de los procesos de toma de decisiones, o a la promoción de la *accountability* de los funcionarios públicos electos. En un trabajo anterior, he destacado como esta modalidad de funcionamiento de la política en la cual se "sedimentaban geológicamente" los conflictos evitando resolverlos y generando sucesivas fugas hacia adelante. Una parecida observación en relación al modelo de "industrialización dirigida por el Estado" que caracterizó a la Matriz Estado-Céntrica la realizó Ocampo cuando señalaba que

... en lugar de modificar la estructura de protección para promover nuevas industrias, se superpusieron capas de protección nuevas a las antiguas, lo que generó el patrón "geológico" de protección que

16. El artículo original de Francisco Weffort es citado por el mismo autor en *O Populismo na política brasileira*; 1978.

se convertiría en una característica esencial del modelo ... Esto se debió obviamente a la economía política que caracterizaba al proceso, en la que la protección de un sector específico se consideraba una "conquista" permanente del sector que se beneficiaba con ella.<sup>17</sup>

Los dilemas y conflictos de los regímenes de participación de masas quedaron temporariamente sepultados, no sólo en un sentido metafórico, por los regímenes militares fundacionales de la década de 1970 surgidos en Uruguay, Chile y Argentina. No fue accidental que las respuestas más drásticas a los cuellos de botella de la América Latina, que aspiraron a eliminar la política de cuajo, surgieran en los tres países del extremo sur latinoamericano. En este "otro polo", al decir de Camões, se manifestaron de modo más agudo las estrecheces del *cul-de-sac* al que había arribado la fórmula mercado-internista e intervencionista de la Matriz Estado-Céntrica, fenómeno que, a su vez, se asoció a la desarticulación de los "pactos fiscales" de carácter implícito que habían sido uno de los mecanismos centrales de la fórmula. Como señalé en un trabajo previo

... se produjo una exacerbación del conflicto distributivo, cuyas manifestaciones más notorias fueron el pasaje de un régimen de inflación moderada a otro de alta inflación y la agudización del déficit fiscal. (Cfr. Cavarozzi: "La Política: clave del largo plazo latinoamericano"; página 135).

Además, los tres regímenes del sur que habían canalizado la inclusión y participación de las masas, a menudo con el propósito de controlarlas, carecieron de los engranajes que amortiguaran las tensiones y permitieran, por ende, posponer el derrumbe. En cambio, en los casos de México y Brasil la salida de la Matriz Estado-Céntrica no estuvo asociada a quiebres políticos; esta salida no fue ajena a la circunstancia de que el oxígeno distributivo suministrado por el último envión desarrollista de la década 1970 complementó la capacidad de los Estados de las dos economías más grandes de la región para poder ejercitar la represión sin tener que recurrir a mecanismos de excepción. De todos modos, también en Brasil, el régimen de la última etapa de incorporación de las masas sucumbiría durante la década del 80 en un proceso menos dramático en lo político, pero igualmente penoso en lo económico.

Esa década se abrió con la crisis de la deuda que afectó a toda la región, declarada inicialmente por no otro que el secretario de Hacienda y Crédito Público de México en 1982, Jesús Silva Herzog, y se cerró con las derrotas políticas que los militares brasileros y los políticos priístas experimentaron, respectivamente, en 1985 y 1988. En México, de todos modos, Carlos Salinas, gracias a las habilidades como alquimistas de los cómputos oficiales de colegas como Fernando Gutiérrez Barrios y Manuel Bartlett, "ganó" las elecciones.<sup>18</sup> Como examino detenidamente en la próxima sección, Salinas fracasó en su intento de *aggiornare* al PRI sin tener que pagar el precio de una *perestroika* --el fantasma de

17. Ocampo; *Op.cit.* página 18.

18. Ciertamente pareció ser un acto de "injusticia poética" que el funcionario de la Comisión Electoral Nacional que leyó los resultados definitivos en Julio de 1988 fuera Fernando Elías Calles, es decir el nieto del Jefe Máximo que implementó el primer fraude programado centralizadamente en elecciones presidenciales del siglo XX revolucionario en 1929. De todos modos, los avances tecnológicos permitieron que los mecanismos de la trampa de 1988 fueran algo más sutiles que aquellos a los que recurrió el abuelo, Plutarco Elías Calles.



Mikhail Gorbachev era el personaje principal de las pesadillas que cotidianamente perseguían al político mexicano, quien fue indudablemente el último gran *politics-maker* de su país. De todos modos, sus maniobras pospusieron el desenlace por más de una docena de años ya que el PRI recién perdería la presidencia en el 2000.

## Segunda parte: El cambio de siglo

Como adelanto en la introducción, en las próximas secciones examino la etapa contemporánea; en primer lugar, el final del Siglo XX y a continuación, el comienzo del actual. Las últimas dos décadas del siglo pasado fueron más bien de cierre que de apertura; en ellas se produjo un verdadero ocaso: el de la matriz construida desde la política. Este desenlace, en buena medida fue resultado de las contradicciones y cuellos de botella que aquejaban a la matriz y se materializó en el marco del despliegue de dos panaceas fallidas --la democrática y la neoliberal. La impotencia de los demócratas de la década de 1980 y los desatinos de los neoliberales de la década siguiente no hicieron más que profundizar la debacle preanunciada por la instauración de las dictaduras fundacionales de la década de 1970 que fue coronada por la crisis de la deuda de 1981-1982. Durante las dos décadas finales del Siglo XX, las vicisitudes de los regímenes políticos fueron poco más que un ornato del arrasamiento de la "sociedad industrial construida desde el Estado" durante el siglo previo.

En cambio, a partir de principios del Siglo XXI la política pareció recuperar algo de iniciativa. No sólo aparecieron nuevos liderazgos con la capacidad de promover transformaciones significativas en las prácticas políticas y encarnar verosímilmente la representación del "pueblo", como Chávez, Álvaro Uribe, Evo Morales, los Kirchner, Lula y Correa. Además, la mayoría de dichos líderes --apoyándose en el descrédito en que estaban sumidas las reformas neoliberales a raíz de la crisis de fines de siglo-- promovieron el cuestionamiento del curso que habían seguido las sociedades latinoamericanas al someterse a los espasmos de los mercados y a las orientaciones de las altas finanzas del capitalismo mundial. En la última sección, precisamente, intento analizar estos fenómenos apartándome de un par de modas teóricas que han tenido vigencia en los últimos años: la idea de un giro a la izquierda, por un lado; la preocupación por medir la calidad de la democracia, por el otro.

Analizo las transformaciones recientes, en cambio, a través de otros ejes. El primer eje se organiza en torno a la descripción de los rasgos de cinco rutas económico-políticas alternativas que se perfilan a partir del cambio de siglo en la región. Tres de dichas rutas, las de mayor continuidad relativa, están asociadas a casos en que las opciones prefiguran transformaciones relativamente globales de las respectivas sociedades e implicaron estrategias bastante definidas con respecto a la nueva configuración del capitalismo mundial: estos son los casos de Chile, Brasil y México. La cuarta, adoptada decididamente por Venezuela y Argentina y con matices por Bolivia y Ecuador, la defino como la ruta de la "doble negación"; entendiendo como tal la articulación de un camino político apoyado en la negación de la economía de mercado y de la democracia de partidos. Y finalmente, una quinta ruta --la de la heteronomía de la política-- agrupa a aquellos países, entre los cuales se cuentan Colombia y Perú, en los cuales el curso adoptado refleja respuestas meramente adaptativas con respecto a los vaivenes del capitalismo mundial, si bien en el caso colombiano las alternativas del conflicto con los



grupos guerrilleros, especialmente las FARC, ha generado una lógica muy particular que ha impregnado la política a partir de la década de 1980. En estos países, ese curso ha quedado en buena medida atado a los intereses de los "poderes fácticos" nacionales y extranjeros, tanto de los que operan dentro de los marcos legales, como de los que lo hacen al margen de ellos.

El segundo eje parte del análisis de los mecanismos del régimen político que se perfilan en las sociedades analizadas durante la primera década y media del Siglo XXI. Para ello recorro al mismo procedimiento que utilicé en la Sección II al examinar los rasgos de dichos regímenes en la etapa de incorporación de las masas a la política. Señalaba en aquella sección que el derrumbe de los regímenes oligárquicos había abierto una Caja de Pandora al producirse el surgimiento de carriles de representación y legitimación que eran, a la vez, competitivos y complementarios, fenómeno que contribuyó decisivamente a que los regímenes de esa etapa tuvieran un carácter provisorio. A partir de las transiciones de la década de 1980, el sentido de la democracia representativa ha variado; en este caso me refiero a que los miembros de la *ruling class* que habitualmente habían recurrido a carriles alternativos de representación para promover y defender sus intereses y sus orientaciones valorativas, tornaron de modo más sistemático a utilizar los carriles democráticos, sin ocluir o interrumpir los procesos electorales, ni proscribir a los partidos políticos, ni asociarse a planteos militares.<sup>19</sup> Esta verdadera metamorfosis del régimen tiene dos caras; por un lado, los carriles no democráticos del régimen político experimentaron profundas transformaciones que no fueron del todo ajenas a la nueva fisonomía del capitalismo y, en particular, a los diseños de los "domicilios arcanos" donde los dueños del dinero se encuentran con los dueños del poder político, parafraseando nuevamente a Arrighi. Por el otro lado, el carril de la democracia de partidos "perdió peligrosidad" al reducirse, aún más, la ya escasa importancia que tenían "los programas" y acentuarse la dependencia de los partidos y de sus miembros con respecto a la financiación de la dedicación a la política y de las campañas electorales; también influyó la transformación de los políticos en meros cultores de imágenes, en desmedro de la palabra, tal como Oscar Landi anotara sagazmente hace ya tiempo. Esta metamorfosis facilitó que los titulares del poder económico lo ejercieran sin necesidad de ir en contra de la democracia de partidos.

### Sección III. El fin de siglo y las panaceas fallidas (1980-2000).

El caracterizar al período 1980-2000 como el de un ocaso no significa negar que en esos años se produjeran cambios significativos en las sociedades de América Latina; sin embargo, estos cambios estuvieron fundamentalmente vinculados a la desarticulación del modelo prevaleciente hasta la década de 1970 y fueron, por ende, de índole destructiva. Inicialmente la naturaleza de este fenómeno de destrucción no fue cabalmente percibida. Esto tuvo que ver, en parte, con el optimismo de los diagnósticos contemporáneos. A medida que se desplegaban las décadas del 80 y el 90, éstas fueron concebidas tanto por sus protagonistas, como por la mayoría de los analistas, como etapas fundacionales primero, de democracias más estables y, más tarde, de economías de mercado libradas del

19. El tema del sentido lo desarrollo en "El sentido de la democracia en la América Latina contemporánea" en *Perfiles Latinoamericanos*; N° 2 (Junio 1993).



"artificio" del Estado. Pero la ilusión de la primavera democrática y la promesa del paraíso del mercado se disiparon al poco tiempo. La ilusión democrático sucumbió en el fragor de las hiperinflaciones que entre 1985 y 1990 azotaron a Bolivia, Argentina, Brasil y Perú --aunque el síndrome afectó también, más suavemente, a México, Uruguay y Venezuela; el paraíso del mercado, por su parte, probó ser un espejismo arrasado por el efecto Tequila de fines de 1994 y por la crisis mundial desatada en 1997.

Quiero subrayar, por lo tanto, que debajo de las "democracias de libro de texto" de una década y de las "reformas de manual" de los profesores de Chicago y sus discípulos de la siguiente, que cautivaron por igual a políticos de viejo y nuevo cuño y a las ciudadanías latinoamericanas, se desplegó un sostenido proceso de destrucción. En la década de 1980 se produjo un proceso que fue caracterizado acertadamente por Frenkel y Fanelli como de ajuste caótico, designando como tal a la serie de brutales ajustes que achicaron el Estado, desorganizaron la economía y dispararon el índice de Gini hacia arriba como corolario del derrumbe de sucesivos intentos de ajustes heterodoxos; la coyuntura abierta por el lanzamiento de los planes Austral en la Argentina (1985) y Cruzado en Brasil (1986) representaron los ejemplos más notorios de estos ajustes que fueron el resultado paradójico del fracaso de los planes económicos y no de su éxito. Pero no fueron Argentina y Brasil los únicos casos de ajuste caótico pues también Bolivia, Perú, Venezuela y México enfrentaron travesías parecidas bajo Siles Suazo, Alan García (1985-1990), Jaime Lusinchi y Miguel de la Madrid. Los secretarios del tesoro norteamericanos, James Baker y Nicholas Brady no hicieron más que agregar leña al fuego en esos sombríos años de la segunda mitad de la década de 1980; sus recomendaciones de ajuste y reforma estructural fueron una suerte de reedición, acuñada en el lenguaje y las prácticas de los economistas del siglo XX, de las letales curaciones de los matasanos de la Europa antigua.

El primer tratamiento fue el plan Baker de 1985, basado en una hipótesis bastante extravagante: el entonces secretario del tesoro de Estados Unidos postulaba que los países endeudados no necesitaban una reducción de créditos, sino, por el contrario, el aporte de nuevos créditos. Baker sostenía que si los créditos se asociaban a reformas radicales, les permitirían a los países latinoamericanos salir de la encrucijada y encontrar el camino para crecer y rembolsar todas sus deudas, antiguas y nuevas. Ya entonces asomaba la píldora más dura del tratamiento: las "reformas estructurales". Los países endeudados no sólo debían recomponer su **liquidez**, para lo cual se recomendaban los habituales planes de ajuste presupuestario y correcciones de la moneda y de la tasa de cambio, sino que además de acuerdo al diagnóstico de economistas como Milton Friedman, Arnold Habegger, los conocidos profesores de la Universidad de Chicago<sup>20</sup>, los países de la región debían recuperar la **solvencia** que, era socavada supuestamente por el "artificial" sobredimensionamiento del Estado. Para ello se requería que al ajuste, que de hecho el Fondo Monetario Internacional venía recomendando tozudamente desde la década de 1950, se sumaran las reformas estructurales. Luego siguió el Plan Brady, es decir el programa que el sucesor de Baker en el cargo de secretario del Tesoro, Nicholas Brady, implementaría al fracasar el de su antecesor. La versión académica de las reformas --esto es, los programas de desre-

20. Habegger y Friedman generaron numerosos discípulos y seguidores en América Latina. Algunos de los más prominentes fueron Carlos Rodríguez y Adolfo Diz (Argentina), Alejandro Vegg Villegas (Uruguay), Sergio de Castro y Rolf Lüders (Chile), Roberto Campos (Brasil), Miguel Gil Díaz y Jesús Reyes Heróles (México), Gonzalo Sánchez de Losada (Bolivia) y Moisés Naim (Venezuela).

gulación, privatizaciones y apertura comercial, al poco tiempo fue resumida, como es archiconocido, en el célebre Consenso de Washington redactado por el economista John Williamson.

Ya a comienzos década de 1990 el ingreso de capitales de corto plazo permitió ocultar temporariamente que las brechas que se habían abierto veinte años atrás no estaban cerradas.<sup>21</sup> La destrucción de la Matriz Estado-Céntrica siguió su curso durante la década del 90, sin que nada demasiado sólido emergiera en su reemplazo.<sup>22</sup> En la base misma del proceso de destrucción de la antigua matriz se encontraba la radical redefinición del papel del Estado. Juan Antonio Ocampo dio en el blanco al subrayar que la devastación que produjo en la región el reingreso en los mercados de capitales se prolongó durante todo el último cuarto del siglo XX, y que, por lo tanto, no abarcó únicamente la llamada "década perdida" de los 80. Ocampo subrayó, asimismo, un contraste fundamental: durante el período abarcado entre 1930 y fines de la década de 1970, los Estados latinoamericanos, directa o indirectamente, habían redistribuido recursos "hacia adentro" --entre el 2 y 3 % del PBI total de la región. En cambio, a partir de la crisis de la deuda de 1980-1982, los Estados de la región se convirtieron en "cobradores" por cuenta de los actores externos --es decir, le extrajeron a sus sociedades alrededor del 4 ó 5% del PBI para afrontar los pagos de los intereses y servicios de una deuda externa que se había multiplicado por cinco en menos de un lustro. Sólo Chile, Costa Rica y Colombia pudieron escapar de esa lógica de trituración; los dos primeros porque recibieron cuantiosos préstamos externos oficiales --una excepcionalidad acordada entre el director del Fondo Monetario Internacional, Jacques de Larosière, y el *chairman* de la Reserva Federal de Estados Unidos, Paul Volcker, con el *blissing* de los funcionarios de Ronald Reagan-- y en el caso de Colombia porque fue el único país que había manejado prudentemente la expansión de la deuda externa en la década anterior y "se benefició" con el aporte de los ingresos provenientes del narcotráfico.

A esta altura, se debe subrayar que, de hecho, fue en la década del 80 donde se comienza a perfilar la excepcionalidad de la ruta chilena. Si bien, el apoyo político y económico que Pinochet recibió del gobierno de los Estados Unidos fue un ingrediente imprescindible para el éxito de su empresa, no puede ignorarse que los militares chilenos y sus ideólogos --apoyados consistentemente por casi la mitad de la población chilena-- alcanzaron objetivos en los que fracasaron tanto las dictaduras militares de los países vecinos, como los gobiernos democráticos de las dos últimas décadas del Siglo XX, es decir instaurar un modelo capitalista dinámico apoyado en la apertura de los mercados y en el

21. En realidad, el primer ajuste que incluyó las reformas ortodoxas preconizadas por el Consenso había sido encarado cinco años antes por un régimen democráticamente electo; sus ejecutores, preanunciando el viraje que después protagonizaría en Argentina el peronismo menemista, fueron los viejos políticos nacionalistas del MNR boliviano todavía comandado por Víctor Paz Estenssoro.

22. En cierto sentido, resultó paradójico que el modelo mercado-internista y de "crecimiento hacia adentro" predominante desde entreguerras resultara tan vulnerable a los embates que sufrió desde el sistema económico mundial como el modelo anterior de "crecimiento hacia afuera" que había perecido en los años que siguieron a la primera guerra mundial. ¿Porqué me parece una paradoja? Porque dos modelos orientados en direcciones bastante opuestas sufrieron por igual la dependencia con respecto a la economía mundial. Mientras que el modelo de la *belle époque* había proclamado como su virtud principal la integración plena a los mercados comerciales y de capitales del mundo, en cambio, el surgido en el período de entreguerras exhibió como rasgos centrales el proteccionismo, la autarquía, y en algunos casos un nacionalismo económico extremo. A pesar de sus diferencias, ambos modelos sucumbieron cuando las condiciones externas cambiaron.



surgimiento de una nueva clase de capitalistas que se benefició tanto con una dura legislación anti-sindical sancionada bajo la dictadura militar, como por la demolición de las conquistas que las clases populares chilenas habían logrado en materia de servicios sociales.

Pero retomando el hilo del argumento, no fue de extrañar, entonces, que a partir de fines de la década del 80 los pobres de América Latina pidieran "menos Estado" uniéndose al coro que hacía décadas integraban los ricos y sus ideólogos. La década del 90, con los pobres votando por Menem, Fujimori, Collor de Mello, y por la alianza que encabezaban Víctor Paz Estenssoro y Gonzalo Sánchez de Lozada, líderes del MNR boliviano, cerraba la parábola de crecimiento, estancamiento y achicamiento del Estado que había comenzado setenta años antes.<sup>23</sup> Otro de los casos de la década de 1990 en que efectivamente la votación de los pobres fue recapturada por antiguos defensores de las políticas nacionalistas, pero ahora reconvertidos a la panacea neoliberal, fue el de los políticos del Partido Revolucionario Institucional. El gobierno del PRI, presidido por Carlos Salinas de Gortari después de su dudosa victoria en las elecciones presidenciales de 1988, logró en las siguientes elecciones, las parlamentarias de 1991 y las presidenciales de 1994, retornar al tope de las preferencias de los votantes mexicanos con relativa comodidad y con una reducida dosis de manipulación electoral.

El caso mexicano, sin embargo, no llegaría a destacarse, sin embargo, por la habilidad política de Salinas, sino porque expondría de manera dramática las falacias de la panacea neoliberal. El corolario fue que en pocos años el régimen político más sólido de América Latina se transformaría en una armazón frágil e incapaz de mantener el orden público. Los cuellos de botella de la Matriz Estado-Céntrica, especialmente su crónica recaída en los déficits de balanza de pagos, no fueron resueltos por las políticas adoptadas durante el período 1982-1994; por el contrario, terminaron siendo agravados. La llamada crisis del Tequila lo demostró concluyentemente. El episodio mismo que la desencadenó --es decir el anuncio formulado en Diciembre de 1994 por Jaime Serra Puche, el secretario de Hacienda y Crédito Público del recién asumido presidente Ernesto Zedillo, de que México evitaría una maxidevaluación produjo inmediatamente ese resultado. El país fue inmediatamente arrastrado por la caída incontrolada del peso culminando un *annus horribilis* que contagió a prácticamente toda la región. La cronología de los sucesos de 1994 brinda una vívida imagen de como se imbricaron los procesos económicos y políticos en la crisis de la antigua matriz en la que había sido, sin duda, la versión nacio-

23. Como es sabido, las transiciones a la democracia se sucedieron entre 1978 (Ecuador) y 1990 (Chile), incluyendo a Perú, Bolivia, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. En la siguiente década, en cambio, las transformaciones tuvieron otro contenido; se generalizó la adopción de programas económicos de corte neoliberal por parte de un conjunto de gobiernos constitucionales de la región, conjunto que abarcó asimismo a México y Venezuela. Las transiciones y los programas neoliberales velaron, sin embargo, el fenómeno de destrucción de la antigua matriz de dirección estatal, sustitución de importaciones, integración social y participación controlada de las masas que describí en la sección anterior. Los líderes de la década del 80 --tipificados por Hernán Siles Suazo en Bolivia (1982-1985), Raúl Alfonsín en Argentina (1983-1989), y el primer Alan García en Perú (1985-1990)-- nos deslumbraron inicialmente con su *ethos* democratizante, y que los hiper-presidentes del 90 --algunos de cuyos ejemplos notorios fueron Paz Estenssoro, Menem y Salinas-- se convirtieron en personajes de resonancia mundial al abrazar las ideologías del libre mercado a pesar de provenir de partidos con una tradición nacionalista y dirigista; sin embargo, unos y otros no hicieron más que presidir un cuarto de siglo de estancamiento económico y creciente desigualdad. Fue más bien, lo subrayo nuevamente, un fin de época que el comienzo de una nueva. Los países de la región fueron transformados, en realidad, por la desarticulación de los pilares de la matriz anterior más que por la erección de nuevos mecanismos que organizaran pautas de conducta alternativas de los individuos y las empresas privadas.



nal más perdurable. En sólo once meses se vino abajo un régimen que había sido edificado laboriosamente durante décadas sobre la base de uno de los mitos más potentes del siglo XX latinoamericano: la de una epopeya revolucionaria revitalizada en la década del 30 por Lázaro Cárdenas con la reforma agraria y la nacionalización del petróleo y cimentada en el diseño y la implementación efectiva de un conjunto de mecanismos de control, represión y cooptación armados desde la cúpula del poder político que impregnaron completamente a la sociedad mexicana. Desde Calles hasta López Portillo, cuyo mandato culminó precisamente cuando estalló la crisis anterior, es decir la de la deuda en 1982, los sucesivos presidentes habían aceitado y ampliado aquellos mecanismos. Sin embargo con el fin del sexenio de López Portillo, a la magnitud de la crisis externa se sumó la evidencia del agotamiento de los políticos tradicionales del PRI --a quienes la calificación de "dinosaurios" se aplicó a partir de esos años con total justeza. Este agotamiento se manifestó en la incapacidad política del sucesor de López Portillo, Miguel de la Madrid, quien no atinó a reactivar las herramientas de cooptación y represión ni a intentar seriamente promover una apertura democrática. La enorme repercusión de los desaciertos de de la Madrid --ampliados aún más por el lente de aumento de la ineficacia del Estado mexicano para reaccionar frente al sismo de 1985-- revelaron que no se trataba únicamente de ejecutar tecnocráticamente medidas de ajuste, sino que se requería de audacia, y también de una dosis no menor de inteligencia, para reconstruir la menoscabada autoridad presidencial sobre la base de una renovación del régimen político. De la Madrid y la cúpula dirigenal del PRI carecieron manifiestamente de dichas virtudes.

La impotencia del Estado federal para lidiar con el terremoto en la misma capital del país profundizó aún más la grieta en la hegemonía del partido/Estado. Estas carencias y el manto de opacidad con que se intentó ocultarlas, llevaron a que el PRI se dividiera en 1987-88. El candidato disidente a la presidencia, Cuauhtémoc Cárdenas, prestigiado por añadidura por ser el hijo de Lázaro, obtuvo al menos un tercio de los votos en 1988, según reconocieron los cómputos oficiales, que fueron ostensiblemente manipulados. La trampa que benefició al ganador, Carlos Salinas de Gortari, aparentemente un *tecnopol* con escasa prosapia partidaria, destapó, sin embargo, a un político de inusitada habilidad táctica y con una clara estrategia acerca de cómo superar el bache. El nuevo presidente maniobró para aislar, por una parte, a la oposición de "izquierda" representada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) fundado por Cárdenas y otros disidentes del PRI y, por la otra, para abrir espacios a nivel sub-nacional a los opositores de "derecha" de la antigua agrupación católica, anti revolucionaria y liberal, el Partido Autonomista Nacional (PAN), reconociendo por primera vez el triunfo electoral de un candidato a gobernador no priista --en Baja California en 1989, al que se sumaron un par más de gobernadores opositores, siempre del PAN, en los siguientes años.

Salinas indujo, entonces, una verdadera revulsión en el sistema partidario mexicano que inicialmente lo favoreció, pero que a la larga produjo resultados que, seguramente, él no deseaba. Todo ello lo llevó adelante, por supuesto, sin abandonar las acendradas tradiciones priistas de manejo absolutamente discrecional de las reglas, incluidas las electorales. Salinas llegó a promover "interinatos" de gobernadores en la mitad de los estados cuando los resultados no se ajustaban a sus previsiones o cuando el candidato priista "triumfante" resultaba un fiasco -- y reiteró la confusión total de lo público y lo privado, especial aunque no únicamente, cuando se trataba de alimentar los peculios de los jefes.



Paralelamente, empero, promovió la creación de una suerte de ministerio electoral, como lo llamó Alberto Aziz: el Instituto Federal Electoral (IFE), inspirado por un intelectual prestigioso que hizo gala de profesionalismo e imparcialidad. Este politólogo --primero fungiendo como Consejero Ciudadano y más adelante ocupando la presidencia del instituto-- logró que la celebración de elecciones federales dejara atrás muchas de las trampas del pasado.<sup>24</sup> Salinas borró a los partidos satélites --partidos subalternos no competitivos, como barrocamente los calificó el ya mencionado Woldenberg-- que el PRI había manejado durante décadas para alimentar la ficción de un sistema pluripartidario; logró que el PAN se transformara en una oposición más verosímil y propensa al acuerdo, pero que no tenía a esa altura grandes chances para ganar la presidencia y, de paso, relegó al PRD al tercer lugar tanto en las elecciones de 1991, como en las de 1994. El PRD se mantendría en un lejano tercer puesto también en las siguientes elecciones presidenciales, las del 2000, pero la coda de ese último año ya no sería mérito de Salinas, sino responsabilidad de los propios dirigentes perredistas y sus desaciertos.

El logro más destacado de Salinas, de todos modos, fue en el campo de la economía: la aprobación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá que el senado norteamericano votó finalmente en Noviembre de 1993, después de varios años de arduas negociaciones. Y ese mismo mes Salinas, reafirmando las más puras tradiciones autoritarias e hiper-presidencialistas mexicanas, destapó a su candidato, y seguro ganador, de las elecciones presidenciales de 1994, Luis Donaldo Colosio, secretario de Desarrollo Social, un verdadero superministro que manejaba lo que, en la práctica, se había convertido en un partido de gobierno bis, el Pronasol. Así culminaba un año en el que la refundación salinista del priísmo parecía haber cerrado la larga década de infortunios económicos y políticos inaugurada con el *default* de 1982.

No resultó así. Como bien se sabe, 1994 probó desde el minuto inicial que tanto la salida de la crisis de la deuda, como la reconstrucción de la autoridad política de la presidencia mexicana, habían sido un espejismo. Sin embargo, lo más sorprendente no fue el derrumbe del peso en Diciembre de 1994 --que constituyó el episodio que cerró una "crónica del desastre anunciado" por numerosos analistas y consejeros extranjeros desde Lloyd Bentsen, secretario del Tesoro de Bill Clinton, hasta Rudiger Dornbusch, economista del MIT, ante la evidencia que los inversores de capitales de corto plazo huirían de la moneda mexicana más temprano que tarde dado que el mantenimiento del abultado déficit externo, producido por la sobrevaluación del peso, resultaba a todas vistas insostenible.

Lo más inesperado del final de la presidencia de Salinas y del traspaso del mando a su sucesor, fue la serie de reveses políticos que sufrió el gobierno priísta durante todo el año de 1994, comenzando por la rebelión zapatista iniciada la noche misma de año nuevo. Ese 1 de Enero el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), un grupo armado compuesto por cientos de indígenas de etnias

---

24. José Woldenberg es a quien me refiero. Cfr. Alberto Aziz Nassif, "El rompecabezas salinista: recuento político de un gobierno" en Marcelo Cavarozzi (coordinador), *México en el Desfiladero: los años de Salinas*; México, FLACSO/Juan Pablos Editor, 1997; página 74. Woldenberg, un politólogo graduado en la UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México), jugó un papel decisivo en la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en un organismo con la capacidad de controlar, en buena medida, la limpieza de las elecciones a nivel federal. No sucedió lo mismo en las elecciones estatales, donde en muchos casos los parecidos organismos que operaban en la órbita subnacional continuaron manipulando los resultados.

mayas de Chiapas y dirigido por el Subcomandante Marcos, un graduado de la UNAM en filosofía, tomó violentamente siete municipios de los altos de ese estado, en los cuales ya hacía tiempo que estaban operando, incluso detectados por los organismos de inteligencia de las fuerzas armadas. De todos modos, en un par de días los zapatistas fueron desalojados por el ejército. Excepto en uno de los pueblos, Ocosingo, donde fueron exterminados por los militares, en el resto de las poblaciones los rebeldes optaron por retirarse ante la superioridad de sus adversarios. La reacción inicial de Salinas fue declarar que se "buscarían las soluciones en el marco de la ley" y, consiguientemente, dispuso la ejecución sumaria de los prisioneros y el bombardeo de poblaciones indígenas. Una semana más tarde, sin embargo, y con la rebelión militarmente acorralada, el presidente dispuso un alto al fuego, despidió a su secretario de Gobernación --casualmente un ex gobernador chiapaneco-- y nombró como comisionado para la paz a uno de los precandidatos que había desechado en el "dedazo" de los meses previos. La derrota política del gobierno se tornó más evidente al mes siguiente, cuando comenzó el diálogo con los zapatistas incluyendo como mediador al obispo de San Cristóbal de las Casas, Samuel Ruiz, un conocido defensor de los indígenas y frecuente crítico de las violaciones a los derechos humanos cometidas por los funcionarios, civiles y militares, y las llamadas "guardias blancas" --esto es, los grupos parapoliciales sostenidos por los terratenientes chiapanecos para perseguir a las etnias originarias y a otros campesinos pobres. Por primera vez en la larga historia de los gobiernos del PRI, el Estado mexicano se abstuvo de liquidar a sangre y fuego una rebelión armada, que, para peor, proclamaba abiertamente su adhesión a una ideología anticapitalista y denunciaba el racismo de un partido que siempre se había reivindicado como el legítimo, y exclusivo, representante de los sectores populares, incluidas las etnias indígenas. El episodio de la rebelión zapatista no reveló la fuerza política o militar del EZLN, ya que su objetivo de "marchar hasta la Ciudad de México" no tenía el menor sentido; más bien puso al desnudo la inesperada fragilidad del régimen del PRI.

Durante los meses siguientes, la situación no hizo más que empeorar para el gobierno y los episodios de violencia política se multiplicaron: los rumores de un conflicto entre Salinas y Colosio crecieron, culminando con el asesinato, nunca aclarado, del candidato en Tijuana, al que pocos meses después se agregó el del secretario general del PRI y cuñado del presidente, Juan Francisco Ruiz Massieu. El hecho de que se tornara verosímil el rumor que el crimen de Ruiz Massieu había sido ordenado, a su vez, por el hermano del presidente, el todopoderoso Raúl Salinas, no hizo más que confirmar la magnitud del proceso de desarticulación del régimen político mexicano.

Si bien el reemplazante de Colosio en la candidatura, Ernesto Zedillo, ganó cómodamente las elecciones de Agosto, su llegada a la presidencia en Diciembre no hizo más que precipitar el descalabro final. Ante la negativa de Salinas y de su secretario de Hacienda de disponer la devaluación de la moneda nacional antes del cambio de gobierno, las presiones se acumularon y la corrida en contra del peso pulverizó en pocas semanas los principales logros macroeconómicos del sexenio --ciertamente no la tasa de crecimiento, que había sido muy reducida, sino la estabilidad en el valor de la moneda y la baja inflación. La crisis barrió con lo que quedaba de autoridad del nuevo presidente quien, ya desde su encumbramiento como candidato, había quedado cubierto bajo un manto de provisoriedad e incertidumbre. La intensidad de la crisis pareció disminuir entre 1995 y 1997. No fue ajena a esa circunstancia la concesión a México de un excepcional paquete de rescate en el cual Estados Unidos jugó un



rol central. Fueron en total 53.000 millones de dólares con los cuales se creó un fondo de estabilización que se usaría en caso que México no dispusiera de recursos propios para hacer frente a los pagos de su deuda externa, lo cual no era para nada descartable, dada la fuerza de la corrida contra el peso. El presidente Clinton utilizó 20.000 millones del *Exchange Stabilization Fund* (ESF), al cual el ejecutivo norteamericano podía recurrir sin requerir autorización del congreso para apuntalar la creación del fondo de emergencia; la medida no dejó de tener algo de arbitrario, pues Clinton escogió la vía de ESF sólo después que el congreso de su país demorara la concesión de ayuda a través de una ley. México, como consecuencia de la ayuda norteamericana, evitó el *default* y retomó la senda de la baja inflación ... al precio de descender a tasas aún más bajas de crecimiento. Lo que Clinton no pudo evitar, obviamente, fue el continuado deterioro de la figura presidencial --que se había iniciado a las dos semanas de inaugurado el período-- y todavía mucho más significativamente, que este deterioro arrastrara de modo inexorable al PRI. Zedillo se desentendió de la suerte de su partido, incluyendo el *steering* del proceso sucesorio, que había sido una de las tareas centrales de todo presidente mexicano desde Calles en adelante. Se inició así un proceso de cambio profundo que comenzó por el mismo núcleo político mexicano, el régimen presidencialista autoritario asentado en el PRI, y que, no sorprendentemente, abarcó a la sociedad en su conjunto. En realidad, a pesar que tanto los pensadores liberales del estilo de Enrique Krause, como quienes querían construir una social democracia a la mexicana, entre ellos Porfirio Muñoz Ledo y otros ex disidentes del PRI, se ilusionaron con la posibilidad de México ingresara en la ruta de construcción de una poliarquía de libro de texto con tres partidos ordenadamente ubicados en la izquierda, el centro y la derecha, en realidad el país comenzaba a internarse por un sendero que era exactamente lo contrario: la destrucción del México revolucionario sin que nada ocupara el vacío. Sergio Zermeno captó agudamente este proceso en sus albores acuñando la imagen de la "sociedad derrotada": en 1996 ya se refirió a un "México roto", que según el sociólogo mexicano incluía al menos a la mitad de la población, tanto a los "que nunca fueron integrados por la modernidad del modelo anterior (es decir el Estado-céntrico, MC)" y aquellos otros que agregó "la pedacería dejada por la 'década perdida' y el *shock* neoliberal".<sup>25</sup> La conclusión del primer acto de la saga fue, ciertamente, la inobjetable y concluyente derrota del candidato priísta, Francisco Labastida, en las elecciones presidenciales de 2000.

¿Porqué me he detenido para describir detalladamente los rasgos del proceso político mexicano durante el período 1988-2000? Porque México constituye una metáfora elocuente de la peculiar confluencia que se produjo a fines del siglo XX en toda la región. No fue, como resulta obvio, el final feliz que había predicho Fukuyama en su renombrado ensayo --es decir la conjunción virtuosa de democracia y mercado-- sino la confluencia de dos fracasos, es decir la suma de los fracasos de la democracia y el mercado para materializar los milagros que el profeta académico había prometido al anunciar el fin de la historia. Es decir, hubo (y hay) "más democracia" y "más mercado", pero los avances de una y otro no contribuyeron a resolver los dilemas económicos y políticos enfrentados por América Latina en el ocaso del siglo XX. En México la confluencia fue, además, particularmente tortuosa. El temor de Salinas de convertirse en un Gorbachev tropical y protagonizar la versión latinoamericana de la *perestroika* determinó que, en contraste con los casos sudamericanos de salida de dictaduras militares,

25. Cfr. Sergio Zermeno, 1996. *La sociedad derrotada. El desorden mexicano del fin de siglo*. México: Siglo XXI; página 170.



el mercado llegara en México antes que la democracia. La democracia, o mejor dicho una promesa verosímil de su materialización, recién advino una década y media más tarde, en 2000. Empero, la reversión de la secuencia sudamericana no le sirvió de mucho a México: sufrió, al igual que los países del sur, las tribulaciones de la "media década perdida". Más aún, durante la siguiente década la democracia electoral --ciertamente empañada por un nuevo resultado dudoso, el de 2006-- no consiguió consolidar el sistema tripartidario emergente --de hecho tanto el PAN y el PRD van camino de convertirse en una nueva versión de los partidos "subalternos no competitivos" a los que se refería Wol-denbergh, y el Estado mexicano quedó aún más arrinconado ante el colapso del orden público que se profundizó durante la segunda presidencia panista, la de Felipe Calderón (2006-2012). Como señalo en la próxima sección, el segundo acto de la saga inaugurada en la década de 1990, completando la ominosa imagen de Zermeño, podría llegar a ser un "Estado derrotado".

Resumiendo el argumento; cuando me refiero al "doble fracaso" no estoy afirmando que los procesos de democratización y de remercantilización no hayan avanzado en las tres décadas recientes. Por el contrario, si se compara la América Latina de 2014 con la de 1980, ciertamente hay más mercado y hay más democracia, o quizás con más propiedad, hay menos Estado y menos autoritarismo. Lo que pretendo enfatizar, a riesgo de repetirme, es que, por lo menos hasta principios del siglo XXI, con la excepción parcial de Chile, la combinación de democracia y mercado no se articuló como una fórmula alternativa a la destruida Matriz Estado-Céntrica. El mercado, en todo caso, no se impuso porque sus ideólogos convencieran, sino porque la fuerza arrasadora de la globalización que comenzó en el segundo lustro de la década de 1970 derrumbó las fronteras comerciales, financieras y culturales que las sociedades latinoamericanas habían erigido durante el medio siglo anterior. Por su parte, la democracia venció sus contrincantes por *walk over*, si se me permite una metáfora deportiva; los adversarios, anteriormente temibles, estaban replegándose cuando sobrevinieron las transiciones. En esa lista de adversarios, por supuesto, figuraban prominentemente las dictaduras militares, tanto las burocrático-autoritarias o donnellianas como las fundacionales que, al decir de Garretón, se implantaron en la siguiente década. Empero el elenco de regímenes autoritarios en retirada también incluyó a la fórmula del partido único mexicano y a los regímenes sultanísticos sobrevivientes hasta casi fines de siglo, como el de Stroessner en Paraguay y el más benigno, pero igualmente anti-democrático, de Joaquín Balaguer en la República Dominicana.<sup>26</sup> A pesar que algunos presidentes de la década de 1980, como Hernán Siles Suazo, Raúl Alfonsín y Alan García, despertaron inicialmente la ilusión de una democracia que refundara la política de sus países, ellos protagonizaron, por el contrario, un verdadero eclipse de la política. El corolario del período 1980-2000 fue, por ende, la conformación de democracias *by default*.

---

26. Realmente, el caso de la República Dominicana, no incluido en este texto, merece un comentario. A pesar de promover una suerte de *distanção* a la Geisel, Balaguer, un ex ministro del tirano Trujillo, tuvo la habilidad de mantener algunos de los rasgos centrales de la dictadura trujillista --es decir el patrimonialismo a ultranza, la cooptación de los posibles opositores, el microcontrol de las redes de poder social y el ejercicio selectivo de la represión; sobre esas bases dominó la escena política dominicana hasta fines del siglo XX.



## Sección IV. Rutas del capitalismo latinoamericano y regímenes políticos.

1. Modalidades de integración a la economía mundial. Como ya han señalado varios analistas, las transformaciones que se operaron en el capitalismo a partir del último cuarto del Siglo XX tuvieron un impacto especialmente fuerte en los países de América Latina que habían avanzado más en el proceso industrialización dirigida por el Estado; sin embargo el impacto también alcanzó al resto de la región. Como apuntó certeramente Ocampo en el texto ya citado las tendencias negativas –bajo o nulo crecimiento, incremento de las desigualdades en el mercado de trabajo, volatilidad financiera y monetaria– tuvieron mayor intensidad en los “períodos perdidos”, o sea la década de 1980 y el lustro 1998-2002. Sin embargo, el “tricho ganado”, o sea 1990-1997, no lo fue en verdad. Las debilidades estructurales más profundas –entre ellas, como señala Ocampo, la baja productividad, la sensibilidad a los flujos de capital extranjero y la mediocridad de los sistemas nacionales de innovación—no se revirtieron, sino que se agravaron.<sup>27</sup>

En esta sección, empero, recojo otra propuesta de Ocampo para avanzar un par de pasos en la caracterización de los modelos económico-políticos que se están perfilando en América latina a partir de la clausura de la que describió como “la media década perdida”. Me refiero al punto en el cual el economista colombiano contrasta un patrón del “norte” que comparten México, varios países centroamericanos y algunos caribeños que, según anota, se caracteriza por “las exportaciones de manufacturas con alto contenido de insumos importados (en su modalidad extrema, maquiladoras) dirigidas principalmente hacia el mercado estadounidense” y un patrón del “sur” típico de los países sudamericanos que, apunta Ocampo, se define por “una combinación de exportaciones extrarregionales de productos primarios y manufacturas intensivas en recursos naturales y por un activo comercio intrarregional dominado por las manufacturas”. ¿Cuáles son los pasos adicionales que propongo? Uno, el tener en cuenta el dato de la expansión de las exportaciones de *commodities* que favoreció especialmente a América del Sur a partir de 2002, fenómeno que, de todos modos, parece estar encontrando un techo a esta altura; el otro, el incorporar variables políticas al esquema, lo que me permite distinguir, como adelanto en la introducción a esta segunda parte del texto, cinco rutas.

Tres de las aludidas rutas corresponden a casos individuales que tienen gran relevancia, si bien por diferentes razones. Brasil y México la tienen por el peso de ambos países dentro de la región y porque efectivamente representan reacciones a la crisis de la Matriz Estado-Céntrica en las cuales persisten algunos de los rasgos de la antigua matriz en el marco de dos sociedades extremadamente complejas; como veremos, empero, en ambos casos se enfrentan cuellos de botella económicos y políticos de magnitud que arrojan dudas acerca de la sustentabilidad a mediano plazo de las respectivas rutas, especialmente en el caso mexicano. Chile, en cambio, la tiene porque es el único caso donde operó una verdadera “revolución capitalista desde arriba” como resultado de la cual se está configurando una nueva matriz societal.

A pesar de que los tres países mencionados han seguido, como veremos, itinerarios completamente disímiles, presentan dos rasgos comunes. Por una parte, se caracterizan por una relativa continuidad de sus políticas públicas, más allá de las alternancias partidarias que se han producido en sus

27. Ocampo; *op.cit.* páginas 37-39.

gobiernos durante el Siglo XXI.<sup>28</sup> Por otra parte, los rasgos principales de las tres rutas comenzaron a perfilarse hacia fines de la década de 1980, cuando coincidieron hitos que marcaron una divisoria de aguas. La dictadura pinochetista perdió el plebiscito de 1988 abriendo el cauce para la instalación de gobiernos popularmente electos por primera vez desde 1970. A su vez, este evento prácticamente coincidió tanto con la celebración de la primera elección presidencial popular en Brasil después del fin de la dictadura militar, como con el lanzamiento de la estrategia de Carlos Salinas de integración económica de México con los otros países de América del Norte dentro del NAFTA (North American Free Trade Association).

La excepcionalidad de **Chile** se remontaba más temprano, sin embargo: hasta principios de la década. El país comenzó a ser excepcional a partir de 1980-1982, y especialmente desde 1985, cuando logró salir del pozo en que había caído como resultado de las políticas económicas que la dictadura pinochetista había implementado durante el período 1973-1980. La excepcionalidad tuvo mucho que ver con la circunstancia que Chile no sufrió la “década perdida”, lo que favoreció que la transición del autoritarismo tuviera un curso diferente al resto de los países de América del Sur. Como ya anoté más arriba, el apoyo económico de Estados Unidos y del FMI que recibió el gobierno de Pinochet a principios de la década de 1980 no sólo le permitió al dictador superar la encrucijada en que se encontraba Chile en esa coyuntura –el nivel de desempleo en 1982 había superado el 20 por ciento como resultado de una caída del PBI para el trienio 1980-1982 de alrededor del 15 por ciento.<sup>29</sup> El efecto más importante de la ayuda, que cobró tanto una dimensión simbólica como material, fue que el Estado en Chile escapó de la morsa que apretó al resto de sus contrapartes de la región que se convirtieron en penosos agentes del pago de una deuda externa que se elevaba a proporciones mucho más elevadas del PBI que lo que había sido históricamente.<sup>30</sup> Como bien se sabe, el corolario de este fenómeno no fue que países como Bolivia, Perú, Brasil o Argentina pudieran pagar la deuda, sino que en el intento fallido de hacerlo, Estados que ya prestaban sus servicios de manera precaria y desigual lo hicieran todavía de manera más insatisfactoria, especialmente en el caso de los sectores de la población que sufrían más carencias. La paradójica consecuencia de este contraste fue que el Estado que promovía su propio achicamiento en aras del predominio del mercado apareció reforzado en su rol, mientras que los Estados que defendieron hasta fines de la década de 1980 enfoques estatistas y dirigistas –incluidos los planes heterodoxos para combatir la inflación como el Austral argentino y el Cruzado brasileño—se desprestigliaron y perdieron la capacidad de prestar las más básicas funciones estatales. De esa manera, se abonó el terreno para la prédica de los defensores del neoliberalismo en la siguiente década en casos como Argentina, Perú y Brasil, quienes ya no necesitaron, como si fue el

28. De todos modos, resulta obvio que en Chile y Brasil es mayor la afinidad del gran empresariado con las coaliciones opuestas a la Nueva Mayoría (la Concertación hasta 2013) y al PT. Tanto la Alianza (es decir, la coalición de la UDI y RN) en Chile, como el conglomerado partidario liderado por los candidatos presidenciales del PSDB en Brasil han tendido a recibir el apoyo político de los empresarios nacionales de mayor peso.

29. La exitosa superación por parte del dictador chileno de la encrucijada en que se encontraba a principios de la década de 1980 también se debió a la habilidad con la que Pinochet maniobró frente a las protestas populares, que fueron duramente reprimidas, y frente a los cuestionamientos surgidos en su propio frente interno.

30. En varios casos, como en Brasil y Argentina, el Estado asumió también la deuda contraída por empresas privadas, que era aproximadamente igual a la original del sector público.



caso de Pinochet, de la mano dura para imponer proyectos de reforma estructural. De todos modos, a medida que avanzaba la década de 1980 el sustento de legitimación de la dictadura chilena fue variando gradualmente: de un gobierno que basaba su legitimación en su eficacia para “poner en su lugar a los marxistas”, a otro que la basaba en el éxito de sus programas económicos.

La diferente trayectoria que siguió Chile durante la década de 1980 dejó, claro está, su legado. El contraste con el resto de América del Sur se fue tornando cada vez más marcado. A fines de esa década los presidentes de la primera etapa democrática habían atravesado, y no resuelto, las crisis económicas de 1988-1990 y tuvieron que pagar el costo político por ello. Sarney en Brasil, Alan García en Perú y Alfonsín en Argentina –como así también sus partidos– y Lusinchi en Venezuela, fueron repudiados por la ciudadanía que votaron a líderes y partidos que se presentaron como lo opuesto a aquellos a quienes reemplazaron; las políticas estatistas aparecieron como los responsables de las crisis.<sup>31</sup> No resultó sorprendente, entonces que los sucesores, Collor de Mello, Fujimori, Menem e incluso Carlos Andrés Pérez, propusieran soluciones que implicaban dar un giro de 180 grados y adoptaran políticas bautizadas como neoliberales. En cambio, en Chile la coyuntura tuvo un sentido totalmente diferente; el frente opositor que triunfó en las elecciones presidenciales de 1989 claramente basó su campaña en el rechazo del carácter autoritario del gobierno militar, y no en una crítica al enfoque de sus políticas económicas. Chile se instaló, entonces, en una ruta en la que, imaginaria y materialmente, se “alejaba” de un continente atrapado por el cepo de la deuda y sumido en la alta inflación; la crítica explícita, y a veces implícita, al pasado no se limitó a la dictadura pinochetista sino también alcanzó a la memoria de la Unidad Popular. En otras palabras, se confirmaba el abandono *tout court* de la Matriz Estado-Céntrica --es decir, de la idea de construcción política de una sociedad industrial. Esa condena se centró en los rasgos negativos que enmarcaban el derrumbe de la MEC, pero también abarcó la etapa previa de construcción de Estados enfocados en la incorporación social y política de sectores excluidos. Resultó apropiado para la confirmación de la imagen de una “isla que se alejaba del caos” el iceberg que el país envió como símbolo a su pabellón en la feria mundial de Sevilla de 1992, ya con Patricio Aylwin en la presidencia.

El rasgo distintivo que caracterizó a la ruta chilena a partir del último cuarto del siglo XX fue, entonces, la de una sociedad que mayoritariamente dejó atrás la idea y las prácticas de la construcción colectiva de una matriz societal definida por la tutela estatal de las diferentes clases sociales, incluidos los trabajadores organizados y los empleados públicos. Es cierto que el Chile del siglo XX había generado y reforzado vínculos jerárquicos y también había consolidado una distribución extremadamente desigual de la riqueza. Pero era igualmente cierto, al mismo tiempo, que la política chilena a partir de la década de 1920 había contribuido contradictoria, pero decisivamente, a articular mecanismos institucionales e informales que habían provisto los canales para implementar entre 1964 y 1970 una reforma agraria efectiva que había erosionado seriamente el poder oligárquico en el campo y pos-

31. En realidad Bolivia resultó el caso precursor, pues la condena ciudadana al estatismo del primer presidente democrático, Hernán Siles Suazo, se dio tempranamente en 1985 y llevó al triunfo de Víctor Paz Estenssoro, del otrora nacionalista y estatista Movimiento Nacionalista Revolucionario, quien encaró una dura política de ajuste y reestructuración de signo neoliberal a partir de aquel año. Carlos Andrés Pérez en Venezuela representó otro ejemplo de la nueva tendencia, aunque en su caso él llegó a la presidencia sucediendo a otro político de su propio partido en 1989, el también Adeco Jaime Lusinchi.



teriormente, durante el gobierno de la Unidad Popular, habían abierto una grieta en la dominación social por la cual se filtró una verosímil propuesta de “vía no capitalista de desarrollo” apoyada por los partidos de izquierda y los sectores progresistas de la democracia cristiana y que promovió la incorporación de los sectores excluidos hasta entonces, es decir los campesinos y los pobres urbanos.

Durante los cuatro gobiernos que encabezó entre 1990 y 2010, la Concertación triunfante en 1989 no se apartó significativamente de los lineamientos heredados del gobierno militar. Esa orientación la reconoció más tarde el ministro de Hacienda de Patricio Aylwin, el político demócrata cristiano elegido presidente en 1990. Alejandro Foxley, que de él se trata, elogió los programas de Pinochet como “una contribución histórica que terminó cambiando el modo de vida de todos los chilenos para bien, no para mal”.<sup>32</sup> Las políticas sociales implementadas por los gobiernos de Aylwin, Frei, Lagos y Bachelet (2006-2010), en conjunción con el sostenido crecimiento económico apoyado en el boom del cobre, redujeron drásticamente la pobreza partir de 1990. Sin embargo, la coalición gobernante de centro-izquierda no modificó el sesgo privatista del modelo heredado; incluso en algunas áreas lo acentuó. Por una parte, la extrema disparidad de ingresos y de acceso a los servicios que predominó Chile hacia finales de la dictadura, convirtiéndolo en uno de los países más desiguales del mundo, no fue revertida en las siguientes dos décadas. Los servicios de educación, salud y seguridad social continuaron estando mayoritariamente a cargo de prestadores privados con una alta correlación entre calidad y precio y el correlativo foco en el lucro; los hospitales y las escuelas públicas no recibieron un financiamiento que permitiera su funcionamiento adecuado.

Por otra parte, la expansión de producción de cobre que convirtió a Chile en el primer productor mundial del mineral –era el tercero en 1990— trajo consigo el consiguiente alza del monto de las exportaciones, que se multiplicaron por ocho entre 1990 y 2010 medidas en precios a dólares corrientes. Ahora bien, prácticamente todo ese aumento fue generado por empresas privadas, mientras que hasta 1990 la participación del sector privado en la producción de cobre había sido muy reducida.

En conclusión, como titula Garretón en uno de sus libros más recientes, la experiencia de la Concertación fue una de neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Chile representa el caso más claro de una ruta centrada en la total apertura de la economía, las privatizaciones y la desregulación en donde el fenómeno de una revolución capitalista promovida por un gobierno despótico ha generado un escenario político plenamente renovado a pesar de la subsistencia de actores del pasado, como los socialistas, los comunistas y los demócrata cristianos. Es cierto que la arquitectura partidaria ha recuperado su posición como eje de la escena política después que el ex-dictador Pinochet perdiera la influencia institucional e informal que mantuvo hasta ser puesto en prisión en Londres en 1998. Sin embargo, la circunstancia que fuera una acción exógena al sistema político chileno la que marcara el eclipse de Pinochet --esto es la detención promovida por el juez español Baltasar Garzón en Inglaterra que lo mantuvo recluido durante más de un año-- constituyó un indicador de la “levedad” de la democracia chilena hasta fines del siglo XX.<sup>33</sup> Ese, y otros “enclaves autoritarios” --como los denominó

32. Citado por Carlos Huneeus, *La Democracia semisoberana. Chile después de Pinochet*. Santiago: Taurus, 2014; página 521.

33. Pinochet continuó ejerciendo la comandancia en jefe del ejército chileno hasta marzo de 1998, es decir hasta ocho años después de haber transferido la presidencia al opositor Patricio Aylwin. Precisamente en su discurso de despedi-



acertadamente Manuel Antonio Garretón-- perduran todavía en cierta medida y son uno de los factores que explican porque Chile continuó transitando un sendero aparte.

El contraste de Chile con **Brasil** no puede ser más evidente: en el primer caso se produjo una revolución capitalista autoritaria promovida por la dictadura que cambió de raíz la matriz social sin que los gobiernos democráticos posteriores modificaran sustancialmente ese curso. En el segundo, en cambio, los gobiernos de la transición a la democracia se enfrentaron con una situación económica muy seria en 1985 que se agravó aún más a fines de esa década cuando los cuellos de botella del estatismo desarrollista se intensificaron a raíz de la crisis de la deuda. El curso seguido a partir de 1990 no se apartó en demasía de los trazos esenciales de la MEC latinoamericana precisamente a partir de reiterar el acendrado estilo propio de cambio –es decir, abriendo nuevos etapas sin cerrar las anteriores. La ruta brasileña continuó caracterizándose, entonces, por la acumulación de sucesivas etapas de desarrollo; a partir de 1930 este proceso “sedimentario” había promovido la imbricación del sector privado y el Estado descansando en el cierre de la economía, la creación de empresas públicas y la regulación de las relaciones de clase. El sesgo estatista se atenuó considerablemente a partir de la llegada de Fernando Henrique Cardoso al ministerio de hacienda en 1993 y su posterior acceso a la presidencia dos años más tarde. El éxito de las medidas antiinflacionarias conocidas como el Plano Real no sólo corrigió las distorsiones macroeconómicas más graves; le permitieron a Cardoso, asimismo, triunfar en dos elecciones presidenciales consecutivas; las de 1994 y 1998. También se encaró la privatización de empresas públicas marcando la reversión del largo ciclo estatista iniciado sesenta años antes; una de las privatizaciones más importantes fue la de Vale do Rio Doce, la productora de hierro y níquel más grande del mundo, en 1997. De todos modos, tanto la desregulación de la economía, como la apertura comercial avanzaron más tibiamente que el proceso de privatización.<sup>34</sup> La crisis de la “media década perdida” afectó fuertemente a Brasil; las medidas que Cardoso se vio obligado a tomar a partir de 1999 si bien impidieron que el país sufriera una debacle catastrófica como Argentina –que también había recurrido a la apreciación cambiaria y la entrada de capitales de corto plazo en la década de 1990, deterioraron seriamente la popularidad del gobierno y del Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) integrado por disidentes del PMDB a partir de 1988. En la siguiente elección presidencial de fines de 2002, el candidato del PSDB y antiguo colega de FHC, Jose Serra, fue clara-

---

da del cargo militar, el ex dictador se enorgulleció del “mantenimiento del modelo económico y las reformas sociales emprendidas” durante su gobierno. Pocos meses después, Pinochet fue encarcelado en Londres; su desmoronamiento político culminó seis años más tarde cuando el senado norteamericano reveló los pormenores de una investigación que puso en descubierto que el militar tenía cuentas secretas en el Banco Riggs de aquel país, así como en otras instituciones extranjeras, bajo nombres falsos. Esas irregularidades le permitieron acumular al menos 27.000.000 de dólares en cuentas que también incluían a otros miembros de su familia, algunos de los cuales terminarían presos después de la muerte de Pinochet. Quizás fue una casualidad, pero al poco tiempo el Riggs Bank cambió de nombre y pasó a denominarse PNC Bank.

34. También en 1995 se lanzó el Mercosur, convirtiendo así a la Argentina en un socio comercial importante en la siguiente década y media, especialmente sobre la base de la integración parcial de las industrias automotrices de ambos países. De todos modos, el sector primario no sólo mantuvo su elevada participación en el paquete exportador, sino que la incrementó. Y esta circunstancia no fue ajena al relativo estancamiento de las exportaciones brasileras en la década actual, después de haber demostrado un gran dinamismo en la anterior. Históricamente los productos primarios han estado sujetos a mayores fluctuaciones en sus precios en el mercado mundial que los industriales, y la tendencia de recaída en sus niveles en el bienio actual están afectando significativamente a toda Sudamérica, y en particular a Brasil.

mente derrotado por Lula, el ex dirigente sindical que había fundado el Partido de los Trabalhadores (PT) en 1979.

La llegada al poder de Lula en 2003, después de haber sido derrotado en las tres elecciones presidenciales previas no marcó una simple alternancia en el gobierno; el hecho constituyó, un profundo quiebre con el pasado, aunque también implicó un retorno a tradiciones políticas brasileras seculares. ¿Cómo es posible sostener una afirmación aparentemente tan contradictoria? El componente de ruptura se vinculó a que el acceso a la presidencia de un migrante interno nordestino proveniente de los estratos más pobres implicó ciertamente un cuestionamiento a la estructura jerárquica de la sociedad brasilerá. Medio siglo atrás Getulio Vargas había sido conocido como “*el pai dos pobres*”; Lula también tuvo una relación especial con los sectores subordinados; sin embargo, habiendo sido pobre él mismo, les proveyó un polo de identificación identitaria más cercano e igualitario que en el caso de Getulio. Que Lula lo hiciera al comando de un partido que reivindicó su origen en la sociedad civil, y situándose inicialmente más allá del espectro político tradicional, no hizo más que agregar un elemento adicional de ruptura con el pasado. La circunstancia que Lula ocupara la posición de mayor poder político durante ocho años, y que se mantuviera luego como una figura decisiva en la presidencia de Dilma Rousseff, lo situó simbólicamente en un espacio político diferente que no reemplazó, pero si se sumó al plano propiamente partidario.

Pero, como planteo más arriba, Lula y las presidencias del PT representaron también una continuidad en relación al pasado de Brasil. En primer lugar, porque las políticas de los tres períodos del PT en el gobierno inaugurados en 2003, sin revertir totalmente la orientación ortodoxa de la estrategia macroeconómica de los años previos, implicaron un retorno al curso seguido desde 1930, es decir retomaron, en buena medida, el estatismo y la regulación socio-económica. En ese sentido, entonces, la década de Cardoso puede ser vista como una especie de paréntesis. Las medidas antiinflacionarias dispuestas en la década de 1990 continuaron siendo aplicadas, pero el viraje que le había impuesto Cardoso al curso del modelo económico, en la dirección de un mayor peso de la lógica de mercado, comenzó a revertirse cuando asumió la presidencia Lula; entre otros cambios, suavizando la dureza de los ajustes y retornando a políticas de protección industrial a través de instrumentos arancelarios y no arancelarios. En segundo lugar, la llegada de Lula al centro del escenario político y social de Brasil —lugar que ha continuado ocupando incluso durante la presidencia de Dilma Rousseff— marcó una continuidad en un sentido adicional, quizás más profundo: la continuada existencia de carriles de representación alternativos en el espacio del régimen político, o sea el fenómeno que he caracterizado como regímenes de compromiso. El ascenso de Lula se tradujo en la coexistencia de una escena partidaria gobernada por la lógica de una persona, un voto, por un lado, y la vigencia de carriles de representación y legitimación del régimen político vinculados a otros códigos: principalmente, los asociados a la relación entre un líder carismático con el pueblo y los *anelhos* burocrático-empresariales informales teorizados precisamente por el mismo Cardoso, por el otro lado.

En el cambio de siglo, la política brasilerá retornó a una versión, si bien *aggiornada*, de los regímenes de compromiso del pasado.<sup>35</sup> Hasta 1985 el sistema de partidos había funcionado con un “modera-

35. A los ya citados trabajos de Nunes y Weffort se debe agregar la *Radiografia del Quadro Partidario* de Maria D’Alva Gil



dor" externo, los militares, que intervinieron sistemáticamente --primero como árbitros y "correctores de excesos populistas", y a partir del golpe de 1964 como encargados del poder ejecutivo federal, pero adjudicando un rol subsidiario a los partidos en el parlamento, y luego también en los gobiernos estatales. Como es obvio, el hecho que los militares fueran el poder moderador, le imprimió inestabilidad al régimen.

El fin de la dictadura militar en 1985 abrió, como es sabido, lo que tornó a ser una transición caótica: es decir, los años de las presidencias de Sarney y Collor de Melo. Paradojalmente, empero, y a pesar de la crisis económica y política que culminó con el *impeachment* de Collor de Melo y la hiperinflación, el sistema de partidos pareció convertirse en la arena dominante de la política, generando incluso una salida institucional a la doble crisis a través del Plano Real y el ascenso de Fernando Henrique. Más aún, si concentramos la mirada en las elecciones presidenciales a partir de 1994, la dominancia partidaria dio como un resultado un juego que tendió a estabilizarse como una partida bi-coalicional. Entre 1994 y 2014 en ese plano han competido excluyentemente dos constelaciones partidarias, una encabezada por el PSDB y otra por el PT, que se enfrentaron periódicamente a nivel federal sin que aparecieran otros candidatos con posibilidades reales de vencer en la elección. Incluso cuando una tercera candidata se perfiló inicialmente como capaz de quebrar el duopolio, como Marina Silva en 2014, ello en definitiva no se materializó.

De todos modos, la primera elección presidencial dilucidada por el voto popular en treinta años, la de 1989, ya estaba sugiriendo que la estabilización de la arquitectura partidaria a nivel federal no era la única novedad; la otra fue la recreación de la instancia del poder moderador, esta vez encarnado en un personaje individual, esto es Lula. El sorpresivo ascenso del Lula, que le permitió en 1989 ingresar al *ballotage* postergando al político *trabalhista* Leonel Brizzola, marcó la aparición de una figura que comenzó a trascender la escena partidaria al mismo tiempo que se transformaba en uno de sus actores centrales. La capacidad de moverse en el tablero de los partidos, y al mismo tiempo de jugar por fuera de él, le permitió a Lula el ir desarrollando gradualmente un poder de arbitraje dentro de la política nacional. En este sentido, se puede establecer un paralelo entre Lula y etapas anteriores de la historia política brasilera caracterizadas por la vigencia de un poder moderador con capacidad de jugar por encima --o por debajo, según se prefiera-- de los partidos. Obviamente, la principal diferencia con el período 1930-1985 es el hecho que este poder moderador se ejerce en un contexto de un electorado plenamente incorporado --lo que no era el caso en aquel período-- y que no descansa en la amenaza de ruptura del juego institucional.

A partir de 2012, sin embargo, se ha generado un *impasse* cuyas manifestaciones más claras son el estancamiento de la economía y la pérdida relativa de popularidad del PT; este síndrome culminó con el dificultoso triunfo de Dilma Rousseff en la segunda vuelta de la elección presidencial de 2014. Estas circunstancias sugieren que Brasil están enfrentando dos obstáculos extremadamente serios al estrecharse los márgenes para mantener los difíciles equilibrios que descansan en Lula y que le han permitido al PT triunfar en cuatro elecciones presidenciales consecutivas. Estos son equilibrios

---

Kinzo que brinda un completo análisis de los partidos después del fin del régimen militar. Sao Paulo: Centro de Estudios, Fundación Konrad Adenauer; 1993.



políticos y económicos: le han permitido a la fuerza gobernante, por una parte, retener una proporción abrumadora de los votos de los más pobres y atraer, paralelamente, el apoyo electoral de un segmento significativo de las nuevas clases medias generadas por el crecimiento del país durante el siglo XXI; y por otra parte, expandir la base industrial del país al mismo tiempo que ha aumentado la dependencia de Brasil de la exportación de *commodities* agrícolas y minerales. El interrogante que se plantea a mediados de la década de 2010 es claro: ¿es posible para Brasil mantenerse en la ruta de un neodesarrollismo de base regional limitada, en un mundo globalizado como el actual, generando, simultáneamente, los recursos que permitan continuar avanzando en la dirección de reducir la todavía altísima desigualdad a través de la incorporación de los sectores excluidos?

**México** es, en contraste con Brasil y Chile, un caso más dramático de transformación fallida ante la crisis de la MEC que estalló ya hace más de tres décadas. Lo retrató con un título, ya hace tiempo, Isabelle Rousseau, quien al realizar un balance de la gestión de Carlos Salinas (1988-1994) se refería a ella con la imagen de *Modernidad con pies de barro*.<sup>36</sup> Obviamente la autora no podía imaginar que tres sexenios más tarde, es decir en 2012, el PRI recuperaría la presidencia después de haberla perdido en 2000; lo hizo con una plataforma en la que sus dos mensajes centrales --uno explícito y otro implícito-- fueron, por un lado, el retorno a la implementación de las "reformas estructurales" que había prometido Salinas en 1988 y, por el otro, la reversión de la situación de evaporación del poder político presidencial producida a partir de la asunción de Zedillo en 1994 y agudizada durante los dos sexenios del PAN.<sup>37</sup> Menos aún podía Rousseau intuir que su imagen no sólo retrataba adecuadamente las limitaciones del proyecto salinista, sino que también resultaría ser una premonición del derrumbe que protagonizaría dos décadas más tarde el otrora discípulo de Salinas de Gortari, es decir Enrique Peña Nieto. No lo podía intuir porque sólo hace dos años, cuando Peña Nieto triunfaba en las elecciones presidenciales de 2012 superando al político de izquierda, Andrés Manuel López Obrador, también referido como AMLO, parecía que el retorno del PRI a la cima del poder político en México marcaba el cierre del largo hiato de la política mexicana que se había abierto en 1994. Se llenaban varios requisitos. En principio, al vencer claramente al candidato de izquierdas en 2012, se dejaba atrás la "amenaza" que representaba AMLO, quien no sólo había encarnado por años la resistencia política más consistente al proyecto salinista, sino también había probablemente despojado del triunfo en las elecciones presidenciales de 2006, cuando el IFE (Instituto Federal Electoral) y el TRIFE (Tribunal Federal Electoral) se habían negado a efectuar un recuento de las innumerables casetas impugnadas como reclamaban sus partidarios. Pero, además, el PRI retornaba a la presidencia habiendo aparentemente dejado atrás sus largas décadas de partido autoritario --con lo cual se completaba la transición incompleta a una "democracia tripartidaria de libro de texto" iniciada en 2000-- pero abriendo al mismo tiempo la posibilidad de restaurar los mecanismos de control social gravemente erosionados

36. Isabelle Rousseau; México: 1995, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.

37. Efectivamente, después de ocupar durante ocho décadas el gobierno mexicano, el partido creado en 1929 por la Dinastía de Sonora que había emergido en 1920 como el grupo triunfante de las luchas entre las facciones revolucionarias, esto es el PRI, perdió por primera vez una elección presidencial en 2000. Más allá de que el candidato triunfante, Vicente Fox del PAN, tuvo la habilidad de presentarse como el abanderado de la democracia articulando una coalición que incluyó a muchos disidentes del PRD, como ya señalé, el PRI estaba derrotado desde hacía seis años atrás, cuando Ernesto Zedillo se había convertido en un presidente *lame duck* a los quince días de asumir.



durante las presidencias panistas de Fox y Calderón. Las promesas sonaban verosímiles, y de paso acariciaban los oídos de las calificadoras de riesgo y de los organismos económicos internacionales; el apuesto ex gobernador del estado de México anunciaba que completaría las reformas estructurales iniciadas por Salinas --que, dicho sea de paso, el PRI había bloqueado durante los doce años panistas en nombre de las banderas de la Revolución. De lo que se trataba, principalmente, era de abrir plenamente al capital privado el sector energético y la explotación del petróleo, propuesta que terminó de aprobarse en Agosto de 2014. Los inversores, entusiasmados con la perspectiva de grandes negocios, no percibían que los cambios prometidos no contribuirían a revertir la tendencia al engrosamiento de las filas del "México roto" aludido por Zermeño veinte años atrás, sino que más bien la reforzarían.

Pero el flanco más débil de las reformas de Peña Nieto era otro: precisamente lo que el PRI había garantizado durante décadas; el control del orden social a través de una maquinaria que había combinado represión, cooptación, ascenso social y una inteligencia que llegaba a los estratos más bajos de la sociedad. Ya desde las crisis de las décadas de 1980 y 1990, la ecuación de trabajo informal, narcotráfico y corrupción de policías, políticos y funcionarios venía corroyendo la trama social mexicana. Los tres elementos estaban presentes en México desde antes de las crisis, pero el estancamiento del mercado de trabajo formal (sumado a la alta tasa de natalidad) y el crecimiento del consumo en Estados Unidos se combinaron para expandir dramáticamente el negocio de la droga a partir de 1980-82. Y el modelo de desarrollo seguido a partir del gobierno de Salinas, del que sus sucesores, Zedillo, Fox y Calderón, no se apartaron, profundizó la distancia entre el México moderno trasnacional y el "México roto". La creciente integración de la industria nacional al mercado norteamericano y la crisis de buena parte de la agricultura tradicional no hicieron más que aumentar el número de mexicanos desintegrados de la sociedad edificada a partir del período de entreguerras bajo el paradigma de la Revolución. Y en esa sociedad, una vez producido el eclipse político de Carlos Salinas, desapareció rápidamente la figura disciplinadora del presidente que ponía límites a las arbitrariedades más groseras, y consiguientemente más indignantes, de funcionarios y políticos y fijaba ciertos parámetros a partir de los cuales los abusos a los derechos humanos cometidos por policías, militares y sicarios eran relativamente ocasionales o resultaban cuidadosamente ocultados.

Ahora, a fines de 2014, se percibe que, en realidad, el retorno del PRI a la presidencia no sirvió para revertir el derrumbe del Estado mexicano. Los episodios de asesinatos de pobres dedicados al menudeo de la droga, de periodistas, de mujeres sometidas a la violencia pública y privada, de estudiantes sobre todo en el campo pero también en las ciudades, de integrantes de bandas del narcotráfico, de jóvenes en discoteques y antros, de oficiales y soldados del ejército y de la marina mexicanos, de centroamericanos transitando por territorio mexicano hacia Estados Unidos y de otros que se encontraban en el "lugar equivocado" han continuado multiplicándose; los números han seguido creciendo, registrándose al mismo tiempo una creciente involucración de miembros de las fuerzas armadas en masacres y operaciones ilegales. Y no se trata solamente de los "estados pobres del sur", Guerrero, Chiapas, Oaxaca, como cierta prensa apunta. Es en todo el país --desde Tamaulipas y Baja California en el norte hasta la frontera guatemalteca, pasando por Michoacán, donde denominadas "autodefensas" operan en vastas regiones, el Distrito Federal y el mismo estado de México, siempre gobernado por el partido de la Revolución desde 1925-- donde los nombres de localidades grandes y pequeñas

continúan engrosando a la lista de muertes y violaciones groseras a los derechos humanos: Uruapán, Cuernavaca, Degollado, Tlatlaya, Ciudad Juárez, Iztapalapa, Yurécuaro, la Barca, Jitlotlán, Ciudad Victoria y cientos más.

Durante dos años --los que han transcurrido del período de Peña Nieto-- y con la colaboración sistemática de Televisa (la principal estación de televisión) que difundía las "buenas noticias" --por ejemplo capturas o muertes de jefes del narcotráfico-- pero censuraba las malas, se impuso el simulacro. Pero el asesinato/desaparición/presunta calcinación de los 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa en Iguala, Guerrero el 26 y 27 de Setiembre de 2014, que expuso la involucración de funcionarios municipales y estatales con sicarios, la inacción del ejército nacional, y el desconcierto de Peña Nieto y sus ministros, parecen haber colmado el vaso. Y el interrogante que asoma en México es de relevancia política, ética y teórica: ¿por cuánto tiempo podrá mantenerse la aparente compatibilidad entre, por un lado, una sociedad que se deshace y un capitalismo que, por el otro, desarrolla nuevas oportunidades de negocios "no apartándose de la ruta trazada" tal como lo anunció ominosamente el presidente Peña Nieto al Consejo Coordinador Empresarial más de dos meses después de la tragedia de Guerrero? (*Excelsior*; 6-12-2014)

En **Argentina, Bolivia y Ecuador** el síndrome del doble fracaso --que se extendió asimismo a otro país sudamericano en el cual, como se sabe, no hubo transición en la década de 1980, es decir **Venezuela**-- explica, en buena medida, lo que sucedió a partir de comienzos del nuevo siglo.<sup>38</sup> No fue casual que en aquellos casos en los cuales el doble fracaso se manifestó de manera más rotunda --inicialmente a fines de la década de 1980, pero sobre todo durante la media década perdida-- varios regímenes, comenzando en 1999 por Venezuela precisamente, y siguiendo más tarde por Argentina, Bolivia y Ecuador, comenzaran a transitar un sendero de redefinición radical del discurso político. Esta redefinición se produjo a partir de la articulación progresiva de una vertiente de radical negación, sobre todo retórica pero también práctica, del par de ingredientes de la ruta que se había insinuado durante el período 1980-2000, esto es de la ruta *alla* Fukuyama que predicaba la combinación de la democracia de partidos con la economía de mercado.<sup>39</sup> El fenómeno de redefinición al que me refiero se apoyó, por una parte, en el aumento de la capacidad fiscal del estado --fruto a su vez de la expansión inédita y sostenida de los ingresos producidos por las exportaciones de *commodities* mineras y agrícolas que se registró a partir de 2002-- y, por la otra, en la reconstrucción significativa de la autoridad política disuelta en las dos décadas postreras del siglo XX. En Venezuela y Ecuador la evaporación de la autoridad política se extendió durante toda la década de 1990 mientras que en Argentina y Bolivia se desencadenó más tardíamente, ya que los respectivos gobiernos de aquella década, es decir los de Carlos Menem y los hegemonizados por el MNR y Gonzalo Sánchez de Losada, protagonizaron fugas hacia adelante que parecieron inicialmente exitosas pero que se derrumbarían en los fragores de la crisis asiático-mundial iniciada en 1997.

38. En esta última sección incorporo los países andinos al análisis ya que a partir de 1999 en prácticamente todos ellos se registraron fenómenos políticos de relevancia que enriquecen la mirada comparativa.

39. Como las rutas seguidas en Venezuela, Ecuador, Bolivia y Argentina implicaron una crítica de las soluciones de "derecha", fueron calificadas como "giros a la izquierda". Creo que debemos reflexionar un tanto más cuidadosamente acerca de esta última calificación.



La reconstrucción de autoridad en el siglo XXI se encarnó de manera excluyente en los titulares del poder ejecutivo; los respectivos presidentes se convirtieron en los ejes del sistema político postulándose creíblemente como la contracara de los presidentes débiles que los precedieron. En esos cuatro países, entonces, se desplegó una verdadera reorganización de la economía política, que como ya señalé, se basó en la negación de la fórmula sostenida por el Consenso de Washington, es decir de la fórmula que recomendaba la implementación de reformas de mercado radicales en el marco de gobiernos democráticos pluripartidarios. Se produjo, entonces, en Venezuela, Argentina, Bolivia y Ecuador un retorno de la política, retorno, sin embargo, que estuvo cargado de negatividad. Este fenómeno tuvo mucho que ver con el *glamour* de los discursos que le achacaron a la "primavera democrática" (y a las salidas de mercado) la responsabilidad de los tropiezos y fracasos que culminaron en las crisis de fines de las décadas de 1980 y 1990. Desde de esta perspectiva, los políticos de partido llenaron a la perfección el casillero de plena culpabilidad en la que los ubicaron líderes como Chávez, Néstor Kirchner, Evo Morales y Correa, por supuesto con la "complicidad" reiterada de las mayorías de los electorados. Los partidos políticos y sus dirigentes --incluidos en el caso de Kirchner los miembros de su propio partido que representaban el pasado oprobioso, expresado por Carlos Menem-- fueron pintados como la encarnación de todos los defectos que, supuestamente o no, habían llevado a las crisis económicas de fines de siglo y desencadenado los procesos de evaporación de la autoridad asociados a dichas crisis. Los políticos tradicionales, entonces, quedaron ubicados en el peor espacio posible: aquel caracterizado por la pasividad, --la "torpe inacción", como la tituló Gargarella-- la corruptela generalizada, y la complicidad con los organismos internacionales, los grupos empresariales transnacionales, los grandes bancos y los fondos de inversión. De todos modos, cabe aclarar algo relativamente obvio: el tinte antiimperialista que se le dio a los proyectos enunciados por los presidentes de los cuatro países incluidos en este subgrupo --que en algún caso recibieron títulos como el de socialismo bolivariano o socialismo del Siglo XXI-- quiso recubrir, en realidad, la ausencia de una arquitectura clara de la economía política que fuera más allá de la previsible adaptación a los vaivenes de los precios de los *commodities* de exportación.

No resultó accidental que en los cuatro casos del síndrome de la doble negación, el cesarismo presidencial resultara un componente fundamental de las respectivas fórmulas políticas que se armaron a partir de fines de siglo. Por ende, los rasgos que definen al cesarismo se acentuaron: la provisoriedad de las reglas, la subordinación de los poderes legislativos y judiciales a los presidentes, la recurrencia a medidas típicas de las situaciones de emergencia permanente como los decretos de necesidad y urgencia, la pérdida de importancia de los organismos de control y el personalismo decisionista en el que las normas se subordinan sin restricciones al que detenta el poder. Tampoco debe sorprender que en los dos casos en que los personajes centrales, Chávez y Néstor Kirchner, murieron tempranamente, el problema típico de los hiperpresidencialismos latinoamericanos desde Perón en adelante, el de la sucesión, reapareciera con toda crudeza. Esta situación no sólo responde a la circunstancia obvia que en estos casos la vigencia de partidos dominantes del estilo del MAS, del socialismo unido venezolano o del peronismo torna extremadamente improbable la alternancia partidaria; lo que es más grave aún es que las mismas fuerzas gobernantes --dada la carencia o la irrelevancia de sus normas internas-- por lo general no cuentan con mecanismos, formales o informales, que permitan reemplazar al "líder" con una figura de peso. La única salida, entonces, es la reelección indefinida, lo cual



inevitablemente agrava la provisoriedad de la fórmula. En Argentina se había eludido el problema, aparentemente, con la conformación de un liderazgo bicéfalo ejercido por el matrimonio Kirchner, lo que tenía, entre otras ventajas, la posibilidad de escaparle a la restricción constitucional que sólo permite una reelección consecutiva. Sin embargo, la muerte de Néstor eliminó ese prometedor desvío y condenó al peronismo kirchnerista a la imposible tarea de hallar un sucesor que reuniera todos los atributos necesarios, sobre todo el de compatibilizar el estar dotado de cierta talla política mínima y de garantizar la lealtad a los creadores del proyecto y conductores natos del mismo, es decir a Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

Por último, un par de casos configuraron un patrón alternativo de imbricación economía/política; esta ruta a la que defino como de heteronomía de la política está asociada a la debilidad intrínseca del proceso de construcción de un Estado nacional que predominó durante el siglo XX, rasgo que no se ha modificado durante el siglo actual. Me refiero a **Perú y Colombia**; en ambos casos la continuidad de las políticas neoliberales a ultranza adoptadas a partir de la presidencia de César Gaviria (1990-1994) y del decenio fujimorista no ha hecho más que rubricar la incapacidad del Estado para influir sobre el curso de procesos económicos en los cuales el poder del gran capital, por un lado, y el del heterogéneo universo de mafias asociadas a la economía ilegal, desde las drogas y la trata de personas hasta la minería, por el otro, no es contestado sino mínimamente. Tanto en Perú como en Colombia los partidos, tal como los entendemos tradicionalmente, son prácticamente irrelevantes y han desaparecido como actores que jueguen con eficacia en la escena electoral, más allá de etiquetas que en el mejor de los casos representan la supervivencia de algunas camarillas de influencia local o regional en el caso de Colombia. En Perú, los partidos en buena medida se extinguieron luego del ocaso de la primera presidencia de Alan García en 1990, mientras que en Colombia el ascenso de Uribe en 2002 expresó un fenómeno similar. Sin embargo, en este último caso, es obvio que el tema de la violencia política ha mantenido centralidad vinculada a los sucesivos fracasos de los "diálogos de paz" --es decir de los intentos de acuerdos negociados con los principales grupos guerrilleros, las FARC y el ELN-- que se sucedieron desde la década de 1980. El ocaso definitivo de uno de los sistemas partidarios más longevos de América Latina que conllevó el triunfo de Uribe en 2002 estuvo estrechamente vinculado al colapso del último intento de negociación del siglo XX que se prolongó prácticamente durante toda la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002). El corolario de dicho fracaso, como se sabe, fue que Uribe se impusiera en las elecciones de ese último año prometiendo el endurecimiento de las políticas en relación a los grupos guerrilleros. El político antioqueño pudo modificar la constitución y lograr la reelección en 2006 precisamente a partir de la percepción por parte de la mayoría de los colombianos que él había avanzado en el cumplimiento de aquella promesa. Los "diálogos de paz", o sea los intentos del Estado colombiano de acceder al "monopolio legítimo de la violencia" del cual ha estado permanentemente alejado desde sus orígenes, se han mantenido como una cuestión política fundamental durante el período de su sucesor y ex ministro de defensa, Juan Manuel Santos. Tanto las negociaciones que se desarrollan con las FARC desde 2012 en La Habana, como la disputa de Santos con Uribe que culminó con la presentación de un candidato uribista en las elecciones de 2014 --Zuluaga estuvo cerca de batir al presidente ya que incluso triunfó en la primera vuelta-- se inscriben en ese fenómeno. Si recordamos la definición que propuso Jean-Yves Calvez de la política como "un reconocimiento entre libertades arrancado de la violencia, aunque siempre (se)



mantenga (esta última) como amenaza", en Colombia ese sustrato último aparece permanentemente en suspenso, por lo tanto otorgándole sustancia a la política.<sup>40</sup> En ese sentido, y para utilizar un término algo desgastado, se puede sostener que la política sobredetermina los procesos sociales y económicos en Colombia.

En cambio en Perú, la política no ha retornado del doble vaciamiento que experimentó a principios y a fines de la década de 1990. Entre 1988 y 1990 el ocaso del APRA fue acompañado, en ambos extremos del arco ideológico, por las implosiones de la "izquierda" y la "derecha" que les impidieron suceder a Alan García; en 2000 la escabrosa destitución de Fujimori marcó, a su vez, el declive de la última fuerza política a la cual se la podía asociar con un cierto ideario, si bien de esencia autoritaria.<sup>41</sup> Se han sucedido en la presidencia Paniagua, Toledo, Alan García (en su segunda presidencia) y Ollanta Humala; los cuatro han coronado la conversión de Perú en "estrella del continente" según refieren numerosos informes de bancos de la región; efectivamente de acuerdo a la CEPAL es, por lejos, el país que más crecido en América Latina después de Panamá. La principal "virtud" de los presidentes de este siglo ha residido en que no han entorpecido el despliegue de grandes corporaciones mineras que convirtieron a Perú a en el primer productor latinoamericano de plata --mineral del cual es también primer productor mundial-- plomo, estaño, oro, zinc y el segundo en cobre y en que no han podido detener la exportación ilegal de minerales preciosos --solamente la de oro ya superó a las exportaciones de drogas a partir de 2011. Puesto crudamente, la política tiene escasa influencia sobre lo que ocurre en la sociedad y la economía peruanas; a la apertura comercial se agrega la incapacidad para regular la economía formal y controlar la ilegal. No debe sorprender, entonces, lo que revela un reciente trabajo de la Universidad Católica de Perú: en el periodo 2000-2010, el PBI per cápita en términos reales se elevó en aproximadamente 50%. Sin embargo, el desempeño de las series de ingresos de los trabajadores resultó menos alentador. Durante ese periodo, el salario real del sector privado cayó en 5,3% y los sueldos en el sector público se redujeron en aproximadamente un punto porcentual.<sup>42</sup>

## V. Retornando al tema del régimen político: el lado oscuro de la democracia.

Al clausurarse las dictaduras en la década de 1980, llevó algún tiempo aprender que la democracia no alcanzaba, por sí misma, para resolver los graves problemas económicos y sociales que enfrentaban los países de América Latina. Una vez que se dejó atrás el estudio de las transiciones viramos hacia el

40. La definición de Calvez se encuentra en *Política. Una introducción*. (Buenos Aires: Editorial Docencia, 1999; p.21).

41. El desenlace retrató la fragilidad del régimen fujimorista; se trató del fin de una "dictablanda" que había gozado de un efímero lustro de popularidad a raíz de sus éxitos en la supresión de la inflación y la liquidación de la guerrilla de Sendero Luminoso. Sin embargo, Fujimori no resistió la revelación de los manejos corruptos del número dos de su régimen y jefe del poderoso Servicio de Inteligencia Nacional, el "asesor" Vladimiro Montesinos, un ex militar vinculado a la CIA. El escándalo estalló cuando se hicieron públicos videos en los cuales Montesinos aparecía personalmente comprando el voto de parlamentarios para que aprobaran la posibilidad de que el presidente optara por una segunda reelección en 2000. Fujimori, quien de todos modos había ganado esa reelección al retirarse de la segunda vuelta el candidato opositor, Alejandro Toledo, fue destituido por el congreso a fines de ese mismo año por "incapacidad moral".

42. Waldo Mendoza, Janneth Leyva y José Luis Flor. "La distribución del ingreso en el Perú" en Janina León Castillo y Javier Iguíñez Echeverría; *Desigualdad distributiva en Perú: dimensiones*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2011.

tema del Estado orientándonos en la dirección del análisis de como sus debilidades históricas y las insuficiencias de las políticas públicas se habían acentuado a partir de la crisis de la deuda de 1982, agravando por ende las desigualdades sociales y expandiendo las "zonas marrones" a las que se refirió O'Donnell. Esa búsqueda era necesaria y resultó fructífera y, sin duda, quedan aún muchos interrogantes por responder. En este trabajo, empero, apunto en otra dirección, la del régimen político. Los cambios políticos que se sucedieron a partir de 1998-1999, es decir cuando la crisis mundial de fines de siglo llegó a América Latina, nos enfrentan, nuevamente, a un rasgo que caracterizó a los regímenes de la región ya desde fines del siglo XIX: en el pasado los avances de la democracia no se produjeron en contra de la no-democracia, o la antidemocracia; en el presente tampoco. Tanto en la etapa de construcción del Estado, como en la de incorporación de las masas a la política, la democracia y la no democracia se desarrollaron en paralelo; en otras palabras, la expansión de la ciudadanía política liberal y del principio de una persona, un voto, se produjo en simultáneo con la ampliación del clientelismo, el desarrollo de mecanismos de regulación de la ciudadanía, el ingreso de los militares a las arenas de la política de masas y el crecimiento del personalismo cesarista. Es cierto que a partir de las transiciones de hace tres décadas, el autoritarismo militar está en franco retroceso y no parece probable que se produzcan regresiones graves en ese área; sin embargo, otras modalidades no democráticas de selección de dirigentes --es decir de integración de la *ruling class*-- y de articulación de comunidad están lejos de haberse eclipsado y algunas de ellas están creciendo rozagantemente en la mayoría de las democracias inauguradas en la década de 1980, como así también en otros casos.

Reconociendo desde ya la falta de sistematicidad de los comentarios que siguen, me propongo identificar algunas de las modalidades no democráticas de representación que florecen en los regímenes políticos del siglo XXI, adelantando el propósito de desarrollar el tema en un futuro trabajo. En primer lugar, se han fortalecido algunos dispositivos de lo que podría definirse como un corporativismo societalista de mercado de carácter informal. Si bien es cierto que algunos de dichos dispositivos ya existían previamente, lo significativo es que han ganado en preponderancia después de la desarticulación de los canales relativamente formalizados de implementación de políticas públicas del pasado estado-céntrico. En particular, las herramientas tradicionales de política económica se tornaron anticuadas ante el avance de la globalización y el efecto de los ajustes caóticos de la década de 1980 y el desmantelamiento deliberado de lo quedaba de la maquinaria estado-céntrica implementado por gobiernos como los de Argentina, Brasil, Perú y México --para citar algunos casos-- en la década siguiente. Lo que quiero subrayar no tiene que ver con los contenidos sustantivos de políticas específicas --la represión financiera y el otorgamiento de subsidios a empresas que sustituían importaciones, por ejemplo-- sino que el ocaso de la fórmula estado-céntrica le hizo perder la centralidad a mecanismos establecidos de vinculación entre los dueños del dinero y los dueños del poder político. En su reemplazo se generaron nuevos mecanismos de regulación del capital y de eslabonamiento de las firmas privadas al sector público (incluidas las empresas públicas) a través de los cuales se produce un fenómeno de dos caras: por un lado, el gran capital, favorecido por los cambios en la economía mundial, ha avanzado en la colonización del Estado maximizando su capacidad para socializar pérdidas y privatizar ganancias a través de mecanismos legales y extra-legales y, por el otro, el Estado incrementó sus capacidades para adjudicar "favores" --es decir premiar y extorsionar a los capitalistas-- descansando tanto en la disposición de una mayor masa de recursos a partir del fin de



la media década perdida, como en la implementación de nuevas herramientas de *policy making* que le otorgan mayores grados de discrecionalidad. Este fenómeno ha adquirido especial relevancia en ciertos sectores como la construcción de obras públicas, la prestación de servicios públicos, la minería y la banca.

En segundo lugar, especialmente en los países federales como Argentina, Brasil y México se ha extendido y reforzado el clientelismo orientado a los pobres, es decir un conjunto de prácticas que abarca a los sectores populares que han quedado fuera de los mercados formales de trabajo o nunca han ingresado a ellos. De todos modos, este fenómeno del neoclientelismo mantiene las características del clientelismo tradicional que prosperó en las etapas de construcción de Estado y de ingreso de las masas a la política, tanto en los ámbitos rurales como urbanos. Se trata entonces de una estructura de redes informales basadas en relaciones personales y asimétricas de intercambio generalizado de carácter desigual; como se sabe, la compulsión a integrarse como clientes en estas redes es generada en muchos casos por el imperio de las necesidades más mínimas. La dependencia clientelar en general, no está sancionada legalmente, sino que a menudo es implementada en tramas que incluyen policías, políticos y funcionarios vinculados a redes criminales. Es bien conocido que el fenómeno de los "punteros" partidarios que transan drogas está tan extendido en las grandes áreas metropolitanas argentinas que terminan produciendo un "crowding out" en relación a los que no cuentan con ese recurso. La expansión de este fenómeno del neoclientelismo a menudo ha estado vinculada a la implementación de programas de transferencias condicionadas de ingresos que surgieron en la década de 1990 y se expandieron especialmente en la siguiente. Me refiero a los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTC) como los de México "Progresas" (1997 - 2002) y Oportunidades (2002 - 2007); Brasil con su programa "Bolsa Familia" (2004 - presente); y Argentina: Programa Familias por la Inclusión Social (2004 -2010).

*Last but not least*, El cesarismo presidencial ha reaparecido con renovado vigor en el siglo XXI. Señalé que este fenómeno adquirió especial relevancia en los países caracterizados por el síndrome de la doble negación, es decir Venezuela, Argentina, Bolivia y Ecuador. Sin embargo, Álvaro Uribe compartió muchos de los atributos del cesarismo durante su presidencia entre 2002 y 2010. Y una variante ciertamente morigerada fue la de Lula en el mismo período; el político brasilero mantuvo una relación de negociación permanente con el congreso, no de sujeción, a la vez que en 2010 evitó la tentación de buscar una segunda reelección, salida que hubiera demandado una reforma constitucional.

Recibido 02/11/14 -- Aceptado 20/12/14