

Globethics Repository



Estado, Democratización y ciudadanía [State, Democratization and citizenship]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository.
More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy
of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Article
Authors	O'Donnell, Guillermo
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-09-18 04:39:36
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/220271

Estado, Democratización y ciudadanía*

O'Donnell, Guillermo

Guillermo O'Donnell: Politólogo argentino, profesor de sociología y estudios gubernamentales e internacionales y director académico del Helen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame.

Para comprender adecuadamente diversos procesos de democratización deben ser revisadas las concepciones corrientes sobre el Estado, especialmente en lo referido a la dimensión legal del mismo. Resultan verificables varios contrastes entre democracias representativas y consolidadas y las formas democráticas - es decir, poliárquicas - emergentes en muchos países recientemente democratizados. Desde esta perspectiva, se produce una serie de fenómenos no teorizados hasta ahora, excepto en tanto desviaciones de un patrón supuestamente modal de democratización. Conceptos como democracia delegativa, ciudadanía de baja intensidad y un Estado que combina elementos democráticos y autoritarios pueden introducirse en función del análisis de tales fenómenos.

En las dos últimas décadas, el derrumbe de varias clases de sistemas autoritarios ha conducido al surgimiento de una cantidad de democracias. Ellas son democracias; son democracias políticas, o más exactamente, y siguiendo la definición clásica de Robert Dahl ¹, son poliárquías. Diversas contribuciones han mostrado que existen varios tipos de poliárquías. Como lo demostró pioneramente Arendt Liphart², ellas difieren entre sí hasta en dimensiones tan importantes como si se basan en reglas mayoritarias o más consensuales, para el acceso a la responsabilidad pública y su ejercicio. Pero esas poliárquías tienen una característica en común: todas son democracias representativas, institucionalizadas. En cambio, la mayor parte de los países recientemente democratizados no se está encaminando hacia regímenes democráticos representativos, institucionalizados, ni parece probable que lo vaya a hacer en el futuro previsible. Son poliárquías, pero de un tipo diferente. Y sobre este tipo no se ha teorizado. El presente texto es un intento preliminar de contribuir a esa teorización ³. Este ejercicio se puede justificar con dos razones: en

¹V. especialmente R. Dahl: *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971. A causa del carácter esquemático de este ensayo me limito a las citas más indispensables. Pido disculpas a los muchos autores que dejé implícitos. En mi libro les expresaré el reconocimiento debido.

²A. Liphart: «Consociational Democracy» en *World Politics* N° 21, pp. 207-25, 1/1968; y *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven, 1984.

³Además de su carácter bastante esquemático, este texto tiene una limitación importante: no abordo factores internacionales y transnacionales a pesar de que a menudo entran implícitamente en mi dis-

primer lugar, una teoría adecuada de la poliarquía debe abarcar todas las democracias (políticas) existentes, no sólo las representativas, las institucionalizadas. En segundo lugar, puesto que muchas de las nuevas democracias tienen una dinámica política particular, no se puede asumir que sus impactos sociales serán similares a los de las poliarquías representativas, institucionalizadas, presentes y pasadas⁴.

El Estado y las nuevas democracias

Por otra parte, las tipologías recientes de las nuevas democracias, basadas en características de los regímenes autoritarios precedentes y/o en las modalidades de la primera transición, tienen escasa capacidad de predicción en cuanto a lo que ocurre una vez que se instala el primer gobierno electo democráticamente. En lo que respecta a los países en que se centra este trabajo - Argentina, Brasil y Perú - el primero fue un caso de transición por colapso, mientras que el segundo tuvo la transición más larga y probablemente la más negociada (aunque no se pactó formalmente) que se conozca; por otra parte, Argentina y Brasil tenían regímenes burocrático-autoritarios excluyentes, mientras que Perú era un caso de populismo militar-autoritario incorporante. A pesar de éstas y otras diferencias, hoy en día parece claro que en el período posterior a la instalación de la democracia, esos países (al igual que Ecuador, Bolivia, República Dominicana, Filipinas, todos los países de África y Asia oriental en procesos de democratización o liberalización, y la mayoría de los países poscomunistas) comparten características importantes, todas las cuales convergen en su situación «no institucionalizada»⁵.

cusión.

⁴Una consecuencia de no abordar los factores internacionales, y sólo muy de pasada los factores históricos, es que no podré discutir aquí una presuposición que a veces se cuela en la literatura sobre el asunto: que las democracias nuevas «sólo» están atravesando etapas por las que antes ya pasaron las democracias institucionalizadas.

⁵En otro trabajo (O'Donnell 1992), las caractericé como «democracias delegativas», para contrastarlas con las institucionalizadas (o, lo que es igual, consolidadas, establecidas o representativas). Con el término «delegativa» señalé una concepción y práctica del poder ejecutivo que presupone que éste tiene el derecho, delegado por el electorado, de hacer lo que le parezca adecuado para el país. También afirmo que las democracias delegativas son inherentemente hostiles a los patrones de representación normales en las democracias establecidas, a la creación y fortalecimiento de instituciones políticas y, especialmente, a lo que denomino «responsabilidad horizontal». Con esto último me refiero al control cotidiano de la validez y la legalidad de las acciones del Ejecutivo por parte de otros organismos públicos que son razonablemente autónomos del mismo. Además, como veremos, el componente liberal de esas democracias es muy débil. Algunos autores tienden a confundir la democracia delegativa con el populismo. Por supuesto que ambos comparten varias características importantes pero, al menos en América Latina, el populismo implicó una ampliación (aun cuando se la controle verticalmente) de la participación y de la organización política popular y coexistió con períodos de expansión dinámica de la economía doméstica. En cambio, la democracia delegativa tiende típicamente a despolitizar la población - excepto durante los breves momentos en los cuales temunda su apoyo plebiscitario - y actualmente coexiste con períodos de severa crisis económica. Mientras mi texto anterior fue básicamente un ejercicio tipológico, en éste considero algunos procesos de la sociedad que parecen estar estrechamente vinculados con el surgimiento y funcionamiento

En relación con esos países, la descripción no ha ido mucho más allá de indicar los atributos de los que carecen (representatividad, institucionalización, y otros por el estilo), junto con un relato de sus diferentes desventuras políticas y económicas. Esas contribuciones son valiosas, pero no brindan los indicios teóricos que necesitamos. Además, caracterizar esos casos en base a la ausencia de ciertos atributos puede implicar una teleología que obstaculizaría una conceptualización apropiada de los diferentes tipos de democracia surgidos. Con frecuencia otras corrientes más orientadas hacia las políticas y hacia las «élites» ofrecen recomendaciones útiles para los líderes políticos democratizadores, pero la viabilidad de esas recetas depende del contexto particular donde aquellos se encuentran.

Aunque el bagaje conceptual de las ciencias políticas puede ser satisfactorio para las democracias liberales «normales», o poliarquías, estoy convencido de que para analizar la situación actual y las expectativas de muchas democracias nuevas de Asia, Africa, América Latina y Europa central y oriental tenemos que volver atrás y repasar algunos conocimientos básicos de sociología política y legal. El análisis que se presentará a continuación se basa en una premisa: los Estados están entrelazados con sus sociedades respectivas de complejas y variadas maneras; esa inserción conduce a que los rasgos de cada uno de ellos y de cada sociedad tengan un enorme influjo sobre el tipo de democracia posible de consolidarse (si es que se consolida), o sobre la consolidación o fracaso de la democracia a largo plazo. Estas afirmaciones son más bien obvias, pero no hemos seguido adecuadamente sus implicaciones desde el punto de vista de la problemática de la democratización. En parte eso se debe a que manejamos conceptos (especialmente los relativos al Estado), que en la forma en que han sido formulados en la mayor parte de la literatura contemporánea no constituyen de mucha ayuda para nuestro tema.

Es un error asociar el Estado con el aparato estatal, o el sector público, o la suma de las burocracias públicas, que indudablemente son partes del Estado, pero no constituyen el todo. El Estado es también, y no menos primariamente, un conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado, y finalmente lo respalda con una garantía coercitiva centralizada. Muchas de esas relaciones se formalizan mediante un sistema legal provisto y respaldado por el Estado. El sistema legal es una dimensión constitutiva del Estado y del orden que éste establece y garantiza en el territorio dado. No se trata de un orden igualitario, socialmente imparcial; tanto bajo el capitalismo como bajo el socialismo burocrático ese orden respalda y ayuda a reproducir relaciones de poder que son sistemáticamente asimétricas. Pero es un orden, en el sentido en que compromete múltiples relacio-

de las democracias delegativas.

nes sociales en base a normas y expectativas estables (si bien no necesariamente aprobadas). En uno de esos momentos en que el lenguaje corriente expresa las relaciones de poder con que está entrelazado, cuando en el centro político se toman decisiones (las «órdenes dadas»), esas decisiones generalmente «dan orden», en el sentido en que son mandatos que se obedecen generalmente. Esa aquiescencia ratifica y reproduce el orden social existente. Las relaciones sociales, incluyendo aquellas de la aquiescencia diaria y preconiente con la autoridad política, pueden basarse, como argumenta Weber, en la tradición, el miedo al castigo, los cálculos pragmáticos, la habituación, la legitimidad y/o la eficacia de la ley. La eficacia de la ley sobre un territorio determinado se compone de innumerables conductas hechas hábito, que por lo general, concientemente o no, son compatibles con la prescripción de la ley ⁶. Esa eficacia se basa en una expectativa muy extendida, confirmada por la evidencia ejemplarizante, de que, de ser necesario, la autoridad central investida con los poderes pertinentes hará cumplir esa ley. Esta es la estructura que sustenta el orden establecido y garantizado por el Estado-nación contemporáneo. Vemos que la ley (incluyendo los patrones de habituación a que conduce la expectativa de que ésta se aplicará regularmente) es un elemento constitutivo del Estado: es la «parte» del Estado que proporciona la urdimbre regular y subyacente del orden social que existe en un territorio determinado.

Tanto en la tradición europea continental como en la anglosajona, la ley es, finalmente, una dimensión codificada sujeta a las interpretaciones de los profesionales. La ley tiene sus propias manifestaciones organizacionales, altamente ritualizadas e institucionalizadas en las democracias contemporáneas. El Congreso es, en principio, el lugar en que se discuten y promulgan las principales leyes del país, y al poder judicial le corresponde discutir y solucionar los conflictos de interés y, finalmente, las disputas sobre el significado mismo de la comunidad política. Así como ocurre también con otros aspectos del Estado, el Congreso y el poder judicial son las materializaciones perceptibles (en forma de organización) del fenómeno más extenso, que consiste en la eficacia social de la ley.

El reconocimiento de la ley como una dimensión constitutiva del Estado ha sido obstaculizado por los diversos enfoques que han predominado en la ciencia política anglosajona desde la «revolución conductivista». Por otra parte, a pesar de las contribuciones de autores como Max Weber y Hermann Heller, los enfoques que prevalecieron en Europa continental eran rígidamente legalistas; se basaban en un

⁶Estoy usando un lenguaje cauto porque aquí no puedo abordar los diferentes matices y clasificaciones que tendría que incluir un tratamiento más amplio de esta cuestión. Para una buena discusión de estos asuntos, v. R. Cotterell: *The Sociology of Law: An Introduction*, Butterworths, Londres, 1984.

análisis formalista de la ley escrita, que prestaba poca atención a sus aspectos sociológicos y políticos. De una u otra forma, esas dos grandes tradiciones no han logrado percibir al Estado como la realidad compleja que connotan sus dimensiones organizacional/burocrática y legal.

Existe todavía otra dimensión del Estado: la ideológica. El Estado (o más exactamente, el aparato estatal) pretende ser, y normalmente se piensa que es, un «Estado para la nación». El Estado alega en diversas formas - desde los discursos explícitos hasta la recurrente invocación del simbolismo de la independencia de la nación - que es el creador del orden que discutimos anteriormente. Nosotros vemos que ese orden es desigual en todas las sociedades, aun cuando desde el ápice del Estado se sostenga que resulta igual para todos los miembros de la nación. Pero ese aspecto de encubrimiento parcial (respaldado por la ley, que estructura las desigualdades implicadas en ese orden) no evita la verificación de dos aspectos fundamentales. En primer lugar, como ya se destacó, ese orden es verdaderamente un orden, en efecto, el supremo bien colectivo: suministra una predecibilidad social generalizada, respaldada a la larga por acciones decisivas de las burocracias públicas pertinentes. En segundo lugar, aun cuando no se extienda a otras relaciones sociales, la igualdad garantizada a todos los miembros de una nación en términos de ciudadanía es crucial para el ejercicio de los derechos políticos que connota el funcionamiento de la democracia, y también para la eficacia de las garantías personales consagradas en la tradición liberal.

Desde la perspectiva que estoy proponiendo, la ciudadanía no se reduce a los confines (definidos con estrechez, como en casi toda la literatura contemporánea) de lo político. La ciudadanía entra en juego, por ejemplo, cuando en una relación contractual, cualquiera de las partes que sienta que tiene motivos de queja legítimos, cuenta con la posibilidad de recurrir o no a una entidad pública legalmente competente, y de la cual puede esperar un trato justo, para que intervenga y falle en ese caso. Incluso en el ámbito aparentemente más privado del derecho privado (consuetudinario), el sistema legal «pone» la dimensión pública connotada por la virtual remisión de tal relación a una entidad del Estado debidamente autorizada, para que ésta la juzgue legalmente. Esa dimensión intrínsecamente pública de las relaciones privadas (o lo que es igual, la urdimbre de las relaciones por parte del «Estado como ley») se viola, por ejemplo, cuando a un campesino se le niega de facto el acceso al poder judicial para entablar una acción contra el terrateniente. Este derecho «privado» debe considerarse tan constitutivo de la ciudadanía como el derecho «público» de votar sin coerción.

Argentina, Brasil y Perú (al igual que otros países de América Latina y otras regiones) no están atravesando solamente una grave crisis social y económica. Aunque con diferente cronología e intensidad, los tres países están sufriendo también una profunda crisis de sus Estados. Una crisis que existe en las tres dimensiones que ya hemos discutido: la dimensión del Estado como un conjunto de burocracias capaces de cumplir con sus obligaciones con una eficiencia razonable; la dimensión de la eficacia de la ley; y la dimensión de la credibilidad del alegato de que los organismos estatales normalmente orientan sus decisiones por una cierta concepción del bien común⁷. Esos países están viviendo la crisis prolongada de un patrón de acumulación de capital centrado en el Estado y orientado hacia adentro, y de la posición del Estado en ese patrón. En cambio, en circunstancias que no nos conciernen aquí, algunos países (España, Portugal, Corea del Sur, Taiwán y Chile, entre los recientemente democratizados o liberalizados) fueron capaces de esquivar esa crisis generalizada. Estos países emergieron como economías orientadas a la exportación e integradas activamente a la economía mundial. Para esta faena contaron (con variaciones que no puedo discutir aquí) con un aparato estatal magro, pero influyente y vigoroso.

Con demasiada frecuencia los debates contemporáneos confunden dos dimensiones distintas. Una de ellas se relaciona con el tamaño y la influencia relativa del aparato estatal. No hay duda de que en la mayoría de los países recientemente democratizados el Estado es demasiado grande, y de que eso conduce a numerosas consecuencias negativas. Pero en este contexto el antónimo de «grande» no es «pequeño», sino «magro», es decir, un conjunto eficiente y menos poderoso de organismos públicos, que esté en capacidad de crear bases firmes para la democracia, de resolver progresivamente las principales cuestiones de la igualdad social y de generar las condiciones para alcanzar tasas de crecimiento económico adecuadas a los efectos de mantener el progreso en las áreas de la democracia y de la igualdad social. La segunda dimensión se refiere a la fuerza o debilidad del Estado como un todo, es decir, no sólo del aparato estatal, pero incluyéndolo también. Un aparato estatal «grande» o «pequeño» puede o no establecer eficazmente su legalidad sobre el territorio que le corresponde; conforme al punto de vista que estoy proponiendo, un Estado fuerte, independientemente del tamaño de sus burocracias, es aquel que establece eficazmente esa legalidad, y que no es percibido por la mayoría de la po-

⁷Muchos países poscomunistas experimentan el problema adicional y enorme de que ni siquiera sus fronteras geográficas están fuera de discusión, y de que varias segmentaciones étnicas y religiosas impiden incluso niveles mínimos de alianza entre los Estados respectivos. A este respecto, mientras varios países latinoamericanos están atravesando procesos de erosión aguda de un Estado-nación ya establecido, varios países poscomunistas están encarando el problema aún más angustiante de comenzar a construir un Estado-nación en circunstancias sociales y económicas altamente incompatibles.

blación simplemente como un terreno para la consecución de intereses particulares. Más adelante plantearé que, casi siempre inadvertidamente pero con consecuencias nefastas de todo tipo (incluso para el éxito de largo plazo de las políticas económicas que inspiran esos intentos, para no mencionar el logro de una democracia institucionalizada), los intentos actuales de reducir el tamaño y los déficits del «Estado como burocracia» también están destruyendo el «Estado como ley» y la legitimación ideológica del Estado.

Las teorías actuales del Estado a menudo dan por sentado una suposición que se repite en las actuales teorías sobre la democracia: a saber, que existe un alto grado de homogeneidad en el alcance, tanto territorial como funcional, del Estado y del orden social que éste sustenta. No se plantea (y si se hace raras veces se discute) si ese orden, y las órdenes emitidas por los organismos estatales, tienen la misma eficacia a lo largo de todo el territorio nacional y a través de todos los estratos sociales existentes⁸. En ningún país se ha alcanzado por completo el ideal de la «igualdad ante la ley»; véase, por ejemplo, el fenómeno universal de los prejuicios clasistas en la administración de justicia. Pero los países escandinavos están muy cerca de la homogeneidad total, mientras que Estados Unidos, tanto territorial como funcionalmente, está cerca del límite más bajo entre las democracias contemporáneas institucionalizadas.

En Latinoamérica, los países que presentan una homogeneidad relativamente alta (especialmente territorial) son los que tienen una tradición democrática más antigua y sólida: Costa Rica, Chile y Uruguay. Perú constituye el polo opuesto. Bolivia y Ecuador están cerca de la heterogeneidad extrema. Brasil y México, a pesar de las décadas de gobierno autoritario centralizante, también son casos de heterogeneidad alta, tanto territorial como funcional. Argentina, junto con Venezuela y Colombia (dos democracias bastante antiguas pero actualmente en dificultades), se encuentra en algún punto en el medio de esa secuencia.

¿Qué ocurre cuando la eficacia de la ley se extiende muy irregularmente (si no desaparece del todo) a través del territorio y de las relaciones funcionales (incluyendo relaciones de clase, étnicas y de género) que supuestamente regula? ¿Qué clase de

⁸Realmente, la «penetración estatal» fue una de las «crisis» conceptualizadas en las famosas series de volúmenes de los años 60 sobre «Political Development» del Social Science Research Council (v. especialmente J. LaPalombara: «Penetration: A Crisis of Governmental Capacity» en L. Binder et al: *Crises and Sequences in Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1971, pp. 205-32). Ese también es un tema central en Samuel Huntington: *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, 1968. Pero mientras esos trabajos tratan sobre la expansión de cualquier clase de autoridad central, mi discusión en este caso se refiere a la eficacia del tipo de legalidad que se supone debe implantar un estado democrático.

Estado (y de sociedad) es éste? ¿Cómo influye esa situación en la clase de democracia que pueda surgir?

En este ensayo me limitaré a discutir algunos temas relacionados con la crisis del Estado en las tres dimensiones que identifiqué anteriormente. En esas situaciones, los Estados ineficaces coexisten con esferas de poder autónomas y basadas también en un territorio. Los Estados se vuelven ostensiblemente incapaces de promulgar regulaciones para la vida social que sean eficaces a lo largo de sus jurisdicciones y de sus sistemas de estratificación. Las provincias o distritos situados en la periferia de los centros urbanos nacionales, normalmente más duramente afectados por las crisis económicas y dotados de burocracias más débiles, crean (o refuerzan) sistemas locales de poder que tienden a llegar a extremos de conducción violenta, personalista (patrimonial, o incluso sultanística), abierta a toda suerte de prácticas violentas y arbitrarias. En muchas democracias emergentes la eficacia de un orden nacional representado por la ley y la autoridad del Estado se desvanece en cuanto uno se aleja de los centros urbanos nacionales. Pero incluso allí se evidencia también la evaporación funcional y territorial de la dimensión pública del Estado. El aumento de la criminalidad, las intervenciones ilícitas de la policía en los vecindarios pobres, la práctica habitual de la tortura e incluso ejecuciones sumarias de sospechosos de crímenes que provienen de sectores pobres o estigmatizados, la negación de derechos de la mujer y de diversas minorías, la impunidad del tráfico de drogas y el gran número de niños abandonados en las calles (todo lo cual denota escaso progreso en relación con el anterior período autoritario), no reflejan únicamente un grave proceso de decadencia urbana. También expresan la ineptitud creciente del Estado para poner en vigor sus propias regulaciones⁹. Muchos espacios públicos desaparecen, tanto porque los invade la desesperada miseria de muchos, como por los peligros que significa hacer uso de ellos. El miedo, la inseguridad, la reclusión de las urbanizaciones de los ricos y las tribulaciones del transporte público acortan los espacios públicos y llevan a una forma perversa de privatización que, como veremos, tiene contrapartes cercanas en otras esferas. Sin duda esos y otros males no son nuevos, y algunos son más agudos en un país determinado que en otros; pero han empeorado - no sólo en Latinoamérica - con la superposición de una crisis inmensa sobre un proceso endeble de democratización.

⁹Claro está que en estos casos hay gradaciones. Por ejemplo, Estados Unidos se presenta como un caso en el que algunos de esos problemas proliferaban en el pasado - y no se han eliminado por completo hoy en día -. Pero allí (al igual que anteriormente en Inglaterra) esos problemas motivaron la creación de un servicio civil nacional «apolítico» y bastante eficiente. En cambio, acentuando algunos de los efectos trágicos, pero mayormente ignorados, de la profunda crisis que atraviesan algunos países y de las políticas económicas vigentes, lo que está ocurriendo en esos países es justamente lo contrario: la destrucción de todas las burocracias estatales eficaces y de las nociones de servicio público que pudieran existir.

Consideremos esas regiones donde los poderes locales (tanto los formalmente públicos como los de facto) establecen circuitos de poder que funcionan conforme a reglas incompatibles (cuando no antagónicas) con las leyes que supuestamente regulan el territorio nacional. Hablamos de sistemas de poder privado (o, mejor aún, de poder privatizado, pues algunos de los actores principales ocupan posiciones públicas), donde no tienen vigencia muchos de los derechos y garantías de la legalidad democrática. Eso se extiende a numerosas relaciones privadas, en las cuales por lo general los asuntos se deciden - incluso con intervención del poder judicial en base a las patentes asimetrías de poder que existen entre las partes. Esas regiones - que estoy tentado de llamar «neofeudalizadas» - contienen organismos estatales a nivel nacional, provincial y municipal. Pero la obliteración de la legalidad priva a los circuitos de poder regionales, incluyendo las agencias estatales, de la dimensión pública, legítima, sin la cual desaparece el Estado-nación y el orden que éste sustenta. Es posible que el error de objetivar el Estado no sea evidente cuando se teoriza sobre países homogéneos, pero se vuelve claro cuando a causa de la obliteración de su dimensión pública, ciertos organismos estatales pasan a ser parte de circuitos de poder que están perversamente privatizados¹⁰. El nordeste y toda la región amazónica de Brasil, la zona de la sierra en Perú y varias provincias del centro y noroeste de Argentina son ejemplos de la evaporación de la dimensión pública del Estado y, en consecuencia, de la curiosa «objetivación» del Estado como un ente conformado exclusivamente por organismos que, en esas regiones, son de hecho parte de circuitos de poder privatizados y a menudo sultanísticos.

Aunque esas características de América Latina son bien conocidas, que yo sepa no ha habido ningún intento de vincularlas con los tipos de democracia que surgieron en Argentina, Brasil, Perú y otros países similares en Latinoamérica o en cualquier otra parte. Imaginémonos un mapa de cada país en donde las áreas azules señalen un alto nivel de presencia del Estado (en términos de un conjunto de burocracias razonablemente eficaces y de la eficacia de una legalidad debidamente sancionada) tanto territorial como funcional; el color verde significaría un nivel alto de penetración territorial, pero una presencia significativamente baja desde el punto de vista funcional y de clase; el color marrón indicaría un nivel muy bajo o nulo en ambas dimensiones. En este sentido, el mapa de Noruega mostraría un predominio del color azul; el de Estados Unidos una combinación de azul y verde, con importantes manchas marrones en el Sur y en las grandes ciudades; en los de Brasil y Perú predominaría el marrón, y en el de Argentina la extensión del marrón sería menor -

¹⁰ Un indicio importante es el grado en que prosperan las principales operaciones del narcotráfico en esas regiones, a menudo en alianzas con las autoridades locales y nacionales establecidas allí. Esa convergencia (y la de numerosas actividades criminales) acentúa allí aún más la privatización perversa.

pero si tuviéramos una serie cronológica de mapas, veríamos que esas secciones marrones han crecido en los últimos tiempos ⁻¹¹.

En las áreas marrones hay elecciones, gobernadores y legisladores tanto nacionales como estatales (además, en muchos casos esas regiones están excesivamente representadas en las legislaturas nacionales). Las fracciones políticas que funcionan en esas zonas, aun cuando pueden ser normalmente miembros de los partidos nacionales, no son más que maquinarias personalistas, ansiosamente dependientes de las prebendas que puedan extraer de los organismos estatales nacionales y locales. Esas fracciones y los gobiernos locales funcionan en base a fenómenos tales como el personalismo, amiguismo, prebendalismo, clientelismo y otros por el estilo. Como saben muy bien los antropólogos, ese es un mundo que funciona según un conjunto de reglas pormenorizado, aunque no escrito, donde (en contraste con las sociedades «tradicional es») con burocracias estatales, algunas de ellas grandes y complejas, o también extremadamente politizadas y pobremente remuneradas, el significado mismo del término «corrupción» se vuelve confuso.

La presencia de esos circuitos de poder se repite en el centro de la vida política nacional, comenzando con el Congreso, la institución que supuestamente es la fuente de la legalidad existente y que abarca el territorio nacional. En general, los intereses de los legisladores «marrones» son muy acotados: mantener el sistema de dominación privatizada que los eligió y canalizar hacia ese sistema tantos recursos estatales como sea posible. Por lo tanto, tienden a ser en su desempeño conservadores y oportunistas. Su éxito depende del intercambio de «favores» con el gobierno y las diversas burocracias, y cuando el poder ejecutivo es débil y necesita cierto apoyo del Congreso, a menudo obtienen el control de los organismos estatales que suministran esos recursos. Eso aumenta la fragmentación y los déficits - las manchas marrones invaden incluso la cúspide burocrática del Estado -. Más aún, el juego que practican esos individuos (dentro y fuera del Congreso) se aprovecha de la existencia de partidos políticos que no solamente son muy pobres en contenido ideológico (lo que no es necesariamente malo de por sí), sino que además son total-

¹¹Debe tenerse en cuenta que las medidas de homogeneidad que estoy sugiriendo no significan necesariamente la existencia de una nacionalidad única bajo un Estado (por ejemplo, el color predominante de Bélgica es el azul). La desintegración de imperios supranacionales como la Unión Soviética y Yugoslavia pueden conducir o no, en las unidades emergentes respectivas, a Estados que son homogéneos en el sentido que estoy especificando aquí. Por ejemplo, el debilitamiento de la autoridad pública y la extendida desobediencia de las leyes emitidas en Rusia significan que, aun cuando esa unidad puede ser más «nacional», en el sentido de contener una población más homogénea, desde el punto de vista de las dimensiones de estatalidad que estoy proponiendo, podría estar ciertamente dominada por el color marrón. Para una descripción brillante del «enmarronamiento» veloz y extensivo de la Rusia de hoy, v. P. Reddaway: «Russia on the Brink» en *New York Review of Books*, 28/1/93, pp. 30-35.

mente oportunistas en sus posiciones, carecen de disciplina. Y cuando cambiar de partido o crear partidos nuevos es algo que se puede hacer virtualmente sin costo alguno, la regla es el transformismo extremo. Algunos estudios recientes han señalado las consecuencias perniciosas que tiene esta práctica (entre otras áreas) en el funcionamiento del Congreso y en el surgimiento de un sistema de partidos razonablemente estable¹²: difícilmente una perspectiva favorable para institucionalizar la democracia. Por razones obvias, también esos políticos convergen con las orientaciones delegativas, cesaristas, del Ejecutivo, en su hostilidad hacia cualquier forma de responsabilidad horizontal. Aun cuando algunas veces tienen conflictos graves con el gobierno, trabajan conjuntamente con éste para evitar que surjan instituciones representativas sólidas.

Hasta cierto punto el régimen que resulta de allí es muy representativo. Es consistente con la realidad de países cuyos patrones de representación política los hace aún más heterogéneos. Pero el problema es que esa representatividad implica la introyección del autoritarismo entendido aquí como la negación del carácter público y de la legalidad eficaz de un Estado democrático y, en consecuencia, de la ciudadanía en el mero centro del poder político de esos países -¹³.

Nuestro ejercicio de colorear mapas suscita algunos interrogantes importantes, ninguno de los cuales voy a responder aquí. ¿Qué tipos de Estado son los que existen en los países donde dominan las áreas marrones? ¿Qué tipo de régimen democrático, si lo hubiera, puede constituirse en semejante heterogeneidad? ¿Hasta dónde podemos extrapolar a esos casos las teorías del Estado y de la democracia que dan por sentado países mucho más homogéneos? En su sentido más amplio, esas preguntas han tenido un papel central en los intentos comparativos de las ciencias sociales. Pero ahora que la percepción generalizada de una victoria del capitalismo, y quizás de la democracia, ha conducido a que se las deje de lado, es preciso revitalizarlas y especificarlas. Puede que estemos cayendo de nuevo en algunos errores de

¹²V. especialmente S. Mainwaring: «Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective», Kellogg Institute Working Paper N° 141, 1990.

¹³Consideremos los problemas políticos actuales de Italia, supuestamente la más heterogénea de las democracias institucionalizadas (con la excepción de la India, si es que todavía se puede considerar ese país extremadamente heterogéneo como parte del grupo), pero más homogénea que la mayoría de los países que estoy tratando aquí. Esos problemas están muy vinculados con las áreas marrones italianas y con la penetración de representantes legales e ilegales de esas áreas en su centro nacional. En EEUU, cualquiera sea la opinión que merece su gobierno republicano, parece indiscutible que en la década pasada las áreas marrones (particularmente alrededor de las grandes ciudades) experimentaron un crecimiento preocupante. Además, esos problemas están apareciendo también en otros países ricos, en vinculación con una serie de transformaciones globales (especialmente económicas). Pero en el presente texto deseo hacer énfasis en algunos factores, específicos de algunos países, que acentúan enormemente esos problemas. Nuevamente, y como siempre, las comparaciones son una cuestión de matices.

los años 60, cuando muchas teorías y comparaciones eran superficiales, cuando no etnocéntricas: consistían en la aplicación de paradigmas de supuesta validez universal que ignoraban la variación estructurada que se puede encontrar fuera del mundo desarrollado. Hoy en día, los economistas de la corriente predominante presentan síntomas claros de ese problema, pero los sociólogos y los politólogos tampoco están libres de ellos.

Debemos recordar que en un orden democrático que funcione apropiadamente la legalidad es universalista: cualquiera puede invocarla con éxito, independientemente de su posición en la sociedad. Volviendo a una discusión bastante antigua, ¿se pueden aplicar los adjetivos «democrático» y «autoritario» al Estado o deben reservarse exclusivamente para el régimen? Por supuesto que eso depende de cómo se definan el Estado y el régimen. Con respecto al segundo, voy a repetir la definición propuesta junto con Schmitter: «el conjunto de patrones, explícitos o no, que determina la forma y los canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores admitidos y de los excluidos de ese acceso, y los recursos (y) estrategias que ellos pueden usar para alcanzarlo»¹⁴. Con algunas variaciones, esa clase de definición subsiste pacíficamente en la literatura sobre el tema. Pero, como ya vimos, la definición de Estado es problemática. Contra la opinión reinante, lo que estoy planteando lleva a la conclusión de que adjetivos tales como «democrático» o «autoritario» son pertinentes no sólo para el régimen, sino también para el Estado.

Eso se puede observar si se razona a contrario. El contexto autoritario tiene una característica fundamental: allí no existe (y si es que existe no tiene verdadera eficacia, o se puede anular ad hoc, o está subordinado a reglas secretas y/o al capricho de los gobernantes) un sistema legal que garantice la eficacia de los derechos y garantías que los individuos y grupos pueden enarbolar contra los gobernantes, el aparato estatal y otros que ocupan la cúspide de la jerarquía social y política existente. Esta es una legalidad truncada: aun en el caso de un autoritarismo institucionalizado, no contiene la garantía de su propia aplicación contra los gobernantes y otros dirigentes. Tal cosa afecta una dimensión constitutiva del Estado: el tipo de legalidad (que, en casos extremos, puede implicar la arbitrariedad absoluta) que urde el orden particular que se impone a un territorio. Desde este punto de vista, no veo cómo podemos eludir la conclusión de que el Estado también puede ser autoritario.

¹⁴ G. O'Donnell y P. Schmitter: *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, vol. IV de O'Donnell, Schmitter y L. Whitehead (eds.): *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1986, [ed. castellana: Paidós, Buenos Aires. 1988], p. 73, n.1.

Para mí el caso contrario es igualmente claro. Siempre que un sistema legal incluya los derechos y garantías del constitucionalismo occidental, y existan poderes públicos con la capacidad y disposición de imponer esos derechos y garantías incluso contra otros poderes públicos, el Estado y el orden que él ayuda a implantar y reproducir son democráticos. Frente a la legalidad truncada del Estado autoritario, la legalidad del Estado democrático está entera, como lo sostuvo Hans Kelsen en un contexto un tanto diferente; ella «cierra» su propio circuito con la aplicación universalista de sus reglas, incluso contra otras instituciones del Estado. Eso es lo que ocurre en las áreas azules, y lo que no ocurre en las extensas (y crecientes) áreas marrones de muchas democracias recientes.

En los países que tienen áreas marrones extensas, las democracias se basan en un Estado esquizofrénico; uno que, funcional y territorialmente, combina en forma compleja características democráticas y autoritarias. Es un Estado cuyos componentes de legalidad democrática y, por consiguiente, de su carácter público y de ciudadanías, se desvanecen en las fronteras de varias regiones y de relaciones interclasistas y étnicas.

Como una forma política eficaz en un territorio determinado, la democracia está necesariamente vinculada a la ciudadanía, y ésta sólo puede existir dentro de la legalidad de un Estado democrático. La universalización total de la ciudadanía es un ideal al que se acercan, en mayor o menor grado de proximidad, las democracias realmente existentes. Pero no deberían desestimarse las grandes (y crecientes) áreas marrones de muchas democracias nuevas, por considerarlas irrelevantes para las teorías del Estado y de la democracia que nosotros manejamos. Ni tampoco deberíamos suponer que la democracia política y/o el cambio económico tienen una especie de virtud inherente, por cuyo efecto se eliminarían esas áreas. Aquí no se trata, como en las democracias institucionalizadas, de unos cuantos componentes autoritarios de un Estado que todavía puede considerarse democrático; en los países que nos atañen, la dimensión autoritaria se entre mezcla de forma compleja y poderosa con la dimensión democrática. Esa mezcla demanda una reconceptualización del Estado mismo y de la democracia (y el régimen) particular existente.

Un Estado que no es capaz de hacer valer su legalidad sustenta una democracia con baja intensidad de ciudadanía. En la mayoría de las áreas marrones de los países recientemente democratizados se respeta los derechos políticos de la población. Por lo general los individuos pueden votar sin coerción directa, el conteo de sus votos se realiza limpiamente; en principio pueden crear casi cualquier tipo de organización, pueden expresar sus opiniones sin censura y pueden transitar li-

brememente dentro y fuera del territorio nacional. En esas regiones se encuentran esos y otros atributos de la poliarquía. Y esa es la diferencia entre, digamos, Polonia y Argentina, por un lado, y Rumania y Guatemala por otro; independientemente de lo que digan sus respectivas constituciones, el funcionamiento real de la vida política de esos dos últimos países los descalifica como poliarquías.

Entre los países que satisfacen los criterios de la poliarquía se puede distinguir diferentes niveles y dimensiones de democratización. Esas variaciones se relacionan con asuntos de equidad e igualdad en varias esferas sociales (o, lo que es equivalente, con la democratización social y económica)¹⁵. Pero el concepto de ciudadanía de baja intensidad no se refiere a esos asuntos - muy importantes, es cierto -. Este concepto alude específicamente a la esfera política, a la teoría política de la democracia política, o poliarquía. Como se mencionó anteriormente, en las áreas marrones de las democracias nuevas por lo general se cumplen las condiciones políticas específicas para la existencia de la poliarquía. Pero los campesinos, los habitantes de los barrios pobres, los indígenas, las mujeres y demás, muchas veces no logran un trato justo de la justicia, o no pueden obtener los servicios de los organismos estatales a los que tienen derecho, o no están libres de la violencia policial, o... una larga lista de etcéteras. Esas son restricciones «extra-poliárquicas», pero todavía políticamente relevantes; ellas connotan la ineficacia del Estado como ley, la reducción de ciertas garantías y derechos que son tan constitutivos de la ciudadanía como el poder votar sin coacción. El resultado es una disyunción curiosa: en muchas áreas marrones se respeta los derechos democráticos, los derechos participativos de la poliarquía; pero se viola sistemáticamente el componente liberal de la democracia. Una situación en la cual uno puede votar libremente, y confiar en que ese voto se escrutará limpiamente, pero donde no puede esperarse un trato justo de la policía o de la administración de justicia, pone seriamente en duda el componente liberal de esa democracia y cercena gravemente la ciudadanía ¹⁶. Esa disyunción es la otra cara de la moneda de la poderosa mezcla de componentes democráticos y autoritarios de esos Estados.

La denegación de derechos liberales a (casi siempre, pero no exclusivamente) los sectores pobres o desposeídos en otro sentido, es analíticamente diferente de la variación de niveles de democratización social y económica, y no necesariamente guarda relación con ellos. Pero, empíricamente, varias formas de discriminación y

¹⁵Transitions from..., vol. IV, cit.

¹⁶Como lo expresó Alan Ware: «El derecho de las democracias liberales al título de democracias liberales reposa en el alegato de que tienen procedimientos, tanto bien establecidos como accesibles, para proteger las libertades de los ciudadanos» («Liberal Democracy: One Form or Many?» en *Political Studies* N° 40, 1992, pp. 130-45).

de pobreza extendida, así como su contraparte, la disparidad extrema en la distribución de los recursos (no sólo económicos), van de la mano con la ciudadanía de baja intensidad ¹⁷. Aquí se entra en el tema de las condiciones sociales necesarias para ejercer la ciudadanía; ¿cómo se puede capacitar a los más débiles y a los más pobres, aun si siguen siendo pobres, en términos consistentes con la legalidad democrática y, de esta manera, obtener su ciudadanía plena, democrática y liberal? Hasta una definición política de democracia (como la que recomienda la mayoría de los autores contemporáneos, y a la cual me apego aquí) debe tomar en cuenta la pregunta de hasta qué punto se ejerce realmente la ciudadanía en un territorio determinado. Eso - permítanme insistir en un punto que conduce a malentendidos - no significa per se cuánto lamenta uno las injusticias sociales y cuánto le gustaría remediarlas; el argumento se refiere a las consecuencias de esas condiciones sociales para el tipo de poliarquía y para el grado de ciudadanía con el que estamos tratando en cada caso.

En las secciones siguientes voy a examinar, en la forma altamente abreviada que el espacio permite, algunos temas relacionados en primer lugar con la crisis del Estado, y en segundo lugar con un cierto tipo de crisis económica. Ese examen nos permitirá alcanzar una perspectiva más concreta sobre algunos asuntos planteados en esta sección.

Sobre algunos aspectos de la crisis del Estado

Existe abundante evidencia de que la crisis socioeconómica extraordinariamente grave que está padeciendo la mayoría de los países recientemente democratizados fomenta la propagación de las regiones marrones. Esa propagación no se deriva solamente de varios procesos de desintegración social y económica; también es el resultado de una profunda crisis del Estado - como legalidad eficaz, como un conjunto de burocracias, y como un agente legitimado del interés común -. Pero también se deriva del fuerte antiestatismo de las ideas y políticas neoliberales¹⁸, y especial-

¹⁷La pobreza extendida y la elevada desigualdad social que se encuentran en casi toda América Latina y en el resto del Tercer Mundo (el sedimento de una larga historia, acentuado por la crisis actual y las políticas económicas) es diferente del proceso acelerado de desigualación que tiene lugar en los países poscomunistas; independientemente de cuál de esos patrones va a resultar más explosivo, el último apunta hacia democracias que, prácticamente desde el momento mismo de su inauguración, están padeciendo un abrupto descenso de su ciudadanía.

¹⁸Con políticas «neoliberales» me refiero a aquellas por las que abogan las instituciones crediticias internacionales y las teorías neoclásicas predominantes. Esas políticas han ido experimentando cambios, presumiblemente a causa de la variadísima crónica de su aplicación, pero en su centro persiste una inclinación antiestatista muy fuerte - e indiscriminada -. Para una crítica de esas políticas, v. especialmente Adam Przeworski et al.: *Sustainable Democracy*, en prensa; (aunque concuerdo con la crítica, y soy uno de los autores del libro es ético añadir que no participe en la parte del volumen que contiene ese análisis). V. también A. Przeworski: «The Neoliberal Fallacy» en *Journal*

mente de su empeño en reducir a cualquier costo el tamaño de las burocracias estatales y el déficit fiscal.

Actualmente se están haciendo muchos esfuerzos para reducir el déficit fiscal. Por el lado de los gastos, los aspectos más relevantes han sido la privatización y los intentos de librarse del «personal excedente». Pero esto último no ha resultado fácil, en parte porque en la mayoría de los casos esos cargos están amparados jurídicamente, y en parte porque se ha demostrado que la oposición de los sindicatos de las empresas puede resultar costosa para los gobiernos frágiles. Más eficaces para reducir el déficit fiscal han sido las políticas que provocaron una caída abrupta de los salarios de la mayoría de los empleados públicos.

Además del descenso vertiginoso de los salarios, existen muchas otras señales de una degradación severa del funcionamiento y del concepto mismo del servicio público. Muchos de los funcionarios más capaces se pasaron al sector privado. Y en cuanto a los que se quedaron, su estatus descendió tan vertiginosamente como sus salarios: las ideologías antiestadistas que predominan observan esos cargos cuando menos con desconfianza, y la prensa, al igual que la opinión pública, está repleta de anécdotas (demasiadas veces ciertas) sobre su holgazanería, incompetencia, despreocupación y corrupción. Si hace algún tiempo ser funcionario público era un signo de estatus, hoy en día es prácticamente lo contrario.

Probablemente el cambio en las expectativas es todavía peor. Antes de la crisis, ser funcionario público significaba estar haciendo carrera. Es decir, trabajar en un contexto que aseguraba un camino predecible hacia los ascensos, y recibir un ingreso mensual y varios beneficios adicionales que permitían llevar un sólido estilo de vida de clase media (que usualmente incluía una buena casa, y la posibilidad de pagar la educación universitaria de los hijos). Con excepción de algunos bolsillos privilegiados (típicamente los del Banco Central), eso dejó de ser cierto en los países afectados por la crisis actual. Un cuadro verdaderamente sombrío surge de la decapitación de las burocracias más importantes y especializadas debido al éxodo de los individuos más calificados, de la politización de esas posiciones, de las numerosas y siempre fracasadas «racionalizaciones» y «reorganizaciones», y de la decadencia espectacular de la planta física. (Probablemente no hay nada más desalentador que pasar el día aporreando el teclado de una máquina de escribir vieja y desvencijada en una oficina cuya pintura y mobiliario no se ha renovado en años). Esta situación favorece la existencia de una burocracia poco motivada e inepta que, a su vez, retroalimenta las innumerables anécdotas que respaldan el ataque frontal

al Estado, y que corroe el respaldo político necesario para que la política del gobierno hacia su propia burocracia fuera más balanceada.

Además, cuando la inflación es elevada y errática, los empleados estatales pueden perder en un mes hasta un 30, 40 o incluso 50% de sus ingresos reales. En esas condiciones no pueden menos que exigir un reajuste inmediato. Van a la huelga y realizan manifestaciones de protesta, algunas veces violentas. Y el resultado es la paralización frecuente de servicios públicos que son esenciales. Las consecuencias de esas protestas se sienten más fuertemente en las grandes ciudades, que son los centros del poder y la política. Esas protestas contribuyen bastante a aumentar la sensación de que los gobiernos democráticos y los políticos son incapaces de prevenir el «caos» y el ulterior deterioro económico general - o de que incluso lo evadan por razones de demagogia -. Además, la conducta racional - y desesperada - de los empleados del Estado alimenta la imagen generalizada de una burocracia pública ingobernable, que se interesa mucho más por defender sus «privilegios» que por cumplir con sus obligaciones. Finalmente, aun cuando la evidencia de estos hechos es impresionante, las huelgas y otras protestas de los empleados públicos provocan la hostilidad de los sectores populares, y de muchos segmentos de la clase media, porque paralizan y causan un mayor deterioro de los servicios públicos esenciales. La ira de esos sectores, que dependen más que las clases altas de la mayoría de los servicios, crea una división que favorece la ofensiva antiestatista, que mezcla la tarea (necesaria) de lograr un aparato estatal más magro con el debilitamiento (suicida) del Estado en todas sus dimensiones.

La contracción de los ingresos personales, la disminución de las posibilidades de hacer carrera, las malas condiciones laborales y un clima político hostil y, al mismo tiempo, las incontables intervenciones que emprende el Estado son un abono perfecto para un crecimiento gigantesco de la corrupción. En muchas oficinas hay pocas cosas que funcionen sin pagos «extras», insignificantes para los ricos pero que afectan duramente a los pobres. En lo más alto de la burocracia, e incluso en los niveles medios, la corrupción entraña enormes cantidades de dinero que despojan los escasos recursos públicos. Por añadidura, cuando algunos actos de corrupción se vuelven escándalos públicos, socavan la confianza, no sólo en el funcionamiento y en el papel del Estado, sino también en gobiernos que parecen incapaces de corregir esa situación, cuando no son cómplices activos de la misma.

La solución temporal de los gobiernos desesperados por conseguir fondos ha sido el incremento de los impuestos indirectos y de los precios de los servicios públicos. Pero esas medidas fomentan la inflación y tienen consecuencias deletéreas en cuan-

to a la distribución. En términos del impuesto sobre la renta, la única manera sencilla de aplicarlo es mediante las retenciones en los salarios del sector formal de la economía (incluyendo a los empleados públicos). Si tenemos en cuenta, por añadidura, que los empleados de ese sector son los principales contribuyentes a la seguridad social, el resultado es un incentivo poderoso (tanto para ellos como para sus patronos) para abandonar el sector formal; en períodos de incertidumbre laboral y de disminución de los salarios, el agudo deterioro de la mayoría de las políticas sociales (observado tanto en América Latina como en los países poscomunistas) se suma a los infortunios de vastos segmentos de la población. Además, el impuesto sobre la renta y la contribución a la seguridad social que deben pagar los empleados del sector formal entrañan una tasa impositiva onerosa, que muy pocos pagan, pero que nominalmente funciona para toda la economía; y así aumentan los incentivos para la evasión de impuestos y disminuye el costo relativo del soborno. El resultado son las protestas generalizadas contra los «impuestos excesivos», a la vez que disminuye el ingreso global del Estado por concepto de impuestos, y los impuestos directos (esos en que, supuestamente, debe hacer énfasis un gobierno democrático) se desploman aún más violentamente. La larga agonía del modelo de acumulación de capital centrado en el Estado y basado en la sustitución de las importaciones nos ha legado un dinosaurio que es incapaz incluso de alimentarse a sí mismo, mientras las «soluciones» actualmente en marcha conducen hacia un ente anémico que puede ser igualmente incapaz de sustentar la democracia, niveles decentes de igualdad social y el crecimiento económico.

Sobre ciertas crisis económicas

Aquí voy a discutir una clase particular de crisis la que sufren los países - Argentina, Brasil y Perú - que se encerraron voluntariamente en un patrón de inflación elevada y recurrente [¹⁹(llegando finalmente a la hiperinflación), puntuado por repetidos intentos de controlar el alza de precios y de emprender «reformas estructurales» del tipo recomendado actualmente por los organismos crediticios internacionales. Por fortuna se trata de un conjunto pequeño de naciones, pero varios países poscomunistas y algunos africanos parecen haber ya caído o estar a punto de hacerlo en ese patrón. Se puede dar por sentado que mientras más larga y más profunda sea la crisis, y mientras menor sea la confianza en la capacidad del gobierno para solucionarla, más racional se vuelve para todos el actuar: 1) a niveles altamente desagregados, especialmente con relación a los organismos estatales que pueden solucionar o aliviar las consecuencias de la crisis para una empresa o sector dado;

¹⁹Me refiero a períodos no menores de tres años cuando el promedio de inflación mensual estuvo por encima del 20%, con picos de tres dígitos por mes.

2) con horizontes extremadamente cortoplacistas; 3) con la presunción de que todo el mundo va a hacer lo mismo. Un gigantesco (a nivel nacional) «dilema del prisionero» persiste cuando una crisis profunda y prolongada le enseña a cada agente las siguientes lecciones: 1) la inflación seguirá siendo alta, pero es prácticamente imposible predecir las fluctuaciones que va a experimentar a mediano plazo, para no hablar de a la larga; 2) entre esas fluctuaciones no se puede excluir algunos períodos de inflación extremadamente alta o hiperinflación (digamos tasas del 50% o más por mes); 3) en algún momento el gobierno va a hacer alguna intervención drástica para tratar de controlar la inflación, pero es probable que fracase; 4) las expectativas para el futuro de la economía son sumamente pesimistas; 5) los pronósticos sobre la situación económica futura de cada agente dependen de su capacidad para adaptarse astuta y oportunamente a las condiciones impuestas por los factores anteriores.

Aunque existe una escasez de estudios al micronivel apropiado, cualquiera que haya vivido en esas condiciones sabe que es un mundo duro, abominable. Racionalmente, la estrategia predominante es hacer lo que haga falta para protegerse de las pérdidas que presagia una inflación alta y errática. Permanecer pasivo y/o no tener las condiciones necesarias para correr a la misma velocidad que la inflación, garantiza pérdidas fuertes - al límite de la bancarrota, para algunos, o de una caída en la pobreza abismal para otros -.

Es un mundo del sálvese quien pueda, y entrar en el juego significa al mismo tiempo reforzar las reglas según las cuales se juega. El fenómeno primario, básico, es la pérdida del sentimiento de solidaridad, la de - solidarización. Cada agente racional actúa a nivel de desagregación y con el horizonte temporal que juzgue más eficaz para sus jugadas defensivas. El horizonte temporal adecuado es el de cortísimo plazo: ¿qué sentido tendría sacrificar ganancias a corto plazo por otras a largo plazo cuando la situación futura del mundo es francamente impredecible, y abstenerse de maximizar las ganancias de corto plazo podría provocar pérdidas fuertes? Algunos agentes, difíciles de identificar y ubicar a partir de los datos disponibles, se llenan los bolsillos. Existen diversas maneras de lograr eso, pero las oportunidades son extremadamente desiguales a través de las diferentes clases sociales. Algunas de las vías más importantes entrañan el saqueo de los recursos del aparato estatal. Para los que intervienen en ese juego, las políticas económicas amplias y de largo plazo, negociadas y puestas en práctica con la participación de asociaciones de representación de intereses muy colectivas, carecen de importancia; como el gobierno también tiene que bailar al son de la crisis, su capacidad para la formulación de esas políticas es muy limitada, y con frecuencia la puesta en práctica se cancela,

o la derrotan las estrategias desagregadas que acabamos de describir. Lo verdaderamente importante para defenderse a uno mismo, y para beneficiarse a la larga con la crisis, es (básicamente para capitalistas, pero no exclusivamente) tener un acceso franco y rápido a los organismos estatales que pueden proporcionar los recursos que se desean. La coalición más ínfima, capaz de obtener las decisiones apropiadas de un organismo público dado, consigue privilegios y favores de todo tipo. Y hay que obtener esas ventajas rápidamente - de lo contrario se las tragará la inflación continua -. En esa situación la estrategia racional se compone de una doble desagregación: en primer lugar, actuar en solitario o aliarse al menor conjunto de agentes posible para lograr el resultado que se desea; en segundo lugar, «colonizar» los organismos estatales que pueden proporcionar los beneficios que se buscan, evitando terrenos más colectivos y/o públicos, que únicamente complicarían el logro de los beneficios particulares esperados. Varios procesos registrados por la literatura especializada, tales como la pérdida de cohesión de las identidades colectivas populares, el colapso de partidos históricamente arraigados, y la menguada importancia de las organizaciones capitalistas, son expresiones de las consecuencias colectivas perversas de la conducta racional defensiva.

Los capitalistas de Argentina y de Perú cuentan con una ventaja importante. Ese no es un juego nuevo para ellos; únicamente ha aumentado la premura, las apuestas y el nivel de desagregación. Los capitalistas de esos países, o de cualquier otra parte de América Latina, tienen una larga experiencia en eso de vivir de la liberalidad del Estado y de «colonizar» sus instituciones. No necesitan encontrar muchas contrapartes nuevas dentro de las burocracias públicas, ni inventar nuevas maneras de involucrarse con ellas en formas varias de corrupción mutua. Pero hoy en día la profundidad de la crisis ha agravado todos esos males. En primer lugar está la evidencia de un gran aumento de la corrupción. En segundo lugar, una enorme fragmentación del aparato estatal - o lo que es igual, una pérdida aguda de autonomía, no frente a «la» clase capitalista, sino frente a los innumerables segmentos en que se ha ido desagregando esa clase al compás de la crisis -. Esas consecuencias de la crisis económica multiplican los problemas, al tiempo que la consecuente desintegración del aparato estatal torna a éste aún más incapaz de resolver aquélla.

Cada espiral de la crisis es distinta a la anterior. Los actores aprenden. Los que tuvieron la astucia necesaria para sobrevivir, y hasta para progresar, pueden comprar a precio de ganga los bienes de los perdedores. La rápida concentración de capital en esos países refleja las ganancias de los supervivientes darwinianos. Los agentes dan por sentado que como los intentos previos de estabilización fracasaron (y como el gobierno se debilitó aún más con esos fracasos), los futuros esfuerzos

del gobierno también fracasarán. Por consiguiente, esos agentes protegen sus apuestas contra esa supuesta gran probabilidad de un futuro fracaso de las políticas gubernamentales, lo que lógicamente aumenta la posibilidad de que ocurra ese fracaso.

En cuanto a los gobiernos, mientras más son las espirales, con mayor desesperación tratan de encontrar una salida a la crisis. Pero la desintegración concomitante del aparato estatal, los déficits fiscales cada vez mayores, una opinión pública hostil, partidos políticos que tratan de anticipar ganancias electorales criticando acerbamente al gobierno (incluyendo también a líderes del mismo partido gobernante que temen verse arrastrados al abismo de su impopularidad), y las maniobras previsoras de poderosos actores económicos, todo disminuye la probabilidad de que la próxima política intentada pueda tener éxito. Eso significa igualmente que, en una economía con niveles crecientes de inmunización, el próximo intento de estabilización será una intervención más radical que la anterior. El valor de las apuestas aumenta con cada ronda del juego.

La repetición de los fracasos prolonga el proceso de selección darwiniana, que cada vez es más sencillo debido a la disminuida capacidad del gobierno para controlar las consecuencias de sus políticas en la distribución. Se escuchan sobre todo clamores difusos sobre «la extinción de la clase media», porque en términos relativos el mayor impacto de las políticas recae sobre muchos segmentos de los sectores medios. Y algunas veces esos clamores tienen matices de fondo que no son exactamente consistentes con el respaldo a la democracia. En esa situación, el gobierno proyecta una imagen singular que combina la omnipotencia con la más pura impotencia. Por una parte, cada intento de solucionar la crisis se anuncia con bombos y platillos como el que justifica los nuevos sacrificios que se le exige a la población, porque esa vez sí se va a lograr el éxito. Por otro lado, aparte del celebrado respiro que ofrece un descenso de la inflación (generalmente a un alto precio en términos de la actividad económica y la distribución), pronto se pone en evidencia que el gobierno no va a ser capaz de poner en práctica otras políticas que también son necesarias. Ese es otro factor que contribuye a acortar los horizontes temporales y a empeorar las expectativas que dan dinamismo al juego de conjunto.

En esas condiciones, una sociedad tiene una muy fea imagen de sí misma. Uno podría coleccionar miles de expresiones del profundo malestar que viene a continuación. La evidencia de la proliferación del oportunismo, la codicia, la falta de solidaridad y la corrupción, no devuelve una imagen feliz. Además, muchas de esas acciones indican un flagrante desprecio de las leyes. Cuando se vuelve patente que

muchos están violando las leyes, y que por lo general nadie paga por eso, la lección aprendida socava todavía más la predecibilidad de las relaciones sociales; la proliferación del oportunismo y la anarquía hacen que aumente todo tipo de costos de transacción y la urdimbre de la sociedad, lograda por el Estado como ley, se debilita con cada curva de la espiral.

A continuación vienen las denuncias enconadas y los llamados desesperados a superar la «crisis moral». Los medios de comunicación y las conversaciones cotidianas se llenan de exhortaciones a «restituir la unidad nacional», a la panacea de los pactos socioeconómicos (en los que ningún actor racional entraría de buena fe dadas esas condiciones), a «moralizar» la administración y las empresas públicas, y cosas por el estilo. Las críticas moralistas y las exhortaciones piadosas - independientemente de lo valiosas que son como indicadores de que los valores básicos de la moral pública sobreviven de alguna manera - ignoran que la acción social está atrapada en un colosal dilema de prisionero ²⁰. Más aún, esas expresiones pueden ir in crescendo hasta llegar a una verdadera condena de toda la situación, incluyendo una democracia que funciona insatisfactoriamente en tantos aspectos.

La colérica atomización de la sociedad es la otra cara de la misma moneda de la crisis del Estado, no sólo como conjunto de burocracias, sino también - y aún más como la fuente legítima de la predecibilidad social. Asimismo, la crisis conduce a una credibilidad menguante del Estado como agente legítimo de los intereses del país; el Estado luce cada vez más como un aparato oneroso, que permite su despojo por parte de los poderosos. La desintegración del aparato estatal y la eficacia menguante del «Estado como ley» tornan a los gobiernos incapaces de ejecutar ni siquiera políticas con un grado mínimo de complejidad. No es nada fácil decir qué segmentos del Estado deben recibir prioridad para hacerlos más eficientes; o poner en práctica una política industrial; o decidir el nivel y la secuencia de la apertura financiera y comercial de la economía; o acordar políticas salariales y de empleo; o etcétera, etcétera... Sin esta «reestructuración», ni las actuales políticas neoliberales ni las políticas alternativas pueden tener éxito.

Para que esas políticas no solamente se decidan (la parte más sencilla, obviamente), sino que además se pongan en ejecución, es necesario que se cumplan tres requisitos: 1) tanto los agentes privados como los públicos deben tener como mínimo un plazo mediano como horizonte temporal relevante. Pero en las condiciones que estamos discutiendo, es improbable que este sea el caso. Incluso es difícil que los lí-

²⁰ Aunque no puedo extenderme aquí en esta argumentación, debe observarse que ninguna de las condiciones identificadas por la literatura especializada como soluciones conducente-cooperativas al dilema de prisionero puede mantenerse en la situación que estoy describiendo.

deres del gobierno tengan un horizonte temporal que no sea el de corto plazo, porque la crisis significa, en primer término, que ellos deben dirigir toda su atención a extinguir los fuegos que brotan por doquier y, en segundo lugar, que sus puestos están constantemente en peligro. 2) Si se quiere que la estabilización, y especialmente las políticas estructurales, sean algo más que una vulgar traslación de cualquier interés que tenga acceso a ellos, los agentes estatales pertinentes deben ser capaces de reunir y analizar información compleja, estar suficientemente motivados en la búsqueda de alguna definición del interés público, y considerar su papel en la elaboración de esas políticas como un episodio gratificante en sus carreras. Como vimos, con la excepción de algunas áreas organizacionales, esas condiciones no están dadas hoy en día. 3) Algunas políticas sólo pueden implementarse exitosamente pasando por negociaciones complejas con los diferentes actores organizados que demandan un acceso legítimo al proceso. No obstante, la extrema desagregación con que es racional actuar en la crisis actual debilita la representatividad de la mayoría de las organizaciones de intereses; ¿quién puede realmente hablar en nombre de otro en estos países?, ¿qué ego puede convencer a un alter de que lo acordado entre los dos será respetado por aquéllos que él afirma representar? La atomización de la sociedad refleja y acentúa la desintegración del Estado²¹.

¿Cómo se puede lograr una representación política de este mundo de actores de conductas extremadamente desagregadas, oportunistas y cortoplacistas? ¿Cuáles pueden ser las amarras y enlaces con las instituciones (de representación de intereses y las propiamente políticas, tales como los partidos y el congreso) que estructuran las relaciones entre el Estado y la sociedad en las democracias institucionalizadas? ¿Qué representatividad, y más ampliamente, cuáles identidades colectivas pueden sobrevivir a esas tormentas? La respuesta es que en cuanto al logro de instituciones de representatividad y responsabilidad, los progresos son muy pocos, si es que los hay. Por el contrario, unidas a causas históricas de raíces profundas en esos países, la atomización de la sociedad y del Estado, la propagación de las áreas marrones y de sus formas peculiares de impulsar sus intereses, y la inmensa urgencia y complejidad de los problemas que hay que enfrentar alimentan las tendencias delegativas, las tendencias plebiscitarias de esas democracias. La pulverización de la sociedad en innumerables actores racional-oportunistas y su enojo ante una situación que parece causada por todos - y, por lo tanto, aparentemente por nadie - tiene su chivo expiatorio fundamental: el Estado y el gobierno. Ese sentimiento co-

²¹Uno no debería olvidar los efectos de la crisis, y de la ideología antiestatista indiscriminada que subyace en las políticas económica actuales, que repercutirán a más largo plazo sobre factores que son cruciales para mantener el crecimiento económico. Me refiero particularmente a las políticas en materia de educación, salud, ciencia y tecnología, y a la modernización de la infraestructura física. Pero para emprender esas políticas se requiere un aparato estatal razonablemente magro y eficiente.

lectivo es un suelo fértil para las ideologías antiestatistas simplistas; y por otra parte, impulsa la abismal pérdida de prestigio del gobierno democrático, de sus tambaleantes instituciones y de todos los políticos. Claro está que esas evaluaciones están bien fundamentadas: los mencionados fracasos del gobierno, sus desatinos y vacilaciones, su omnipotencia impotente, y con demasiada frecuencia la evidencia de su corrupción, así como el deprimente espectáculo que ofrecen (también con demasiada frecuencia) los políticos, dentro y fuera del Congreso, y los partidos políticos, brindan la oportunidad perfecta para la exculpación de la sociedad mediante una proyección sobre los múltiples males del Estado y del gobierno.

Lo menos que se puede decir de esos problemas es, en primer lugar, que no ayudan a avanzar hacia una democracia consolidada, institucionalizada; en segundo lugar, que hacen extremadamente difícil la puesta en práctica de políticas complejas, de largo plazo y negociadas multilateralmente, que podrían sacar a esos países del atolladero; y en tercer lugar que (ciertamente no sólo en América Latina) esos problemas interactúan fuertemente con la tradición de un estilo cesarista, antiinstitucional y delegativo de formular políticas.

¿Cómo se puede lograr una representación política de este mundo de actores de conductas extremadamente desagregadas, oportunistas y cortoplacistas?

En este punto es preciso plantear una pregunta que está pendiente: ¿existe alguna forma de salir de esas espirales descendentes? O, más explícitamente, ¿en qué punto y bajo qué condiciones podría encontrarse esa salida? Tenemos que recordar que estamos tratando con países (Argentina, Brasil y Perú) que tuvieron el infortunio de padecer un patrón de inflación alta y recurrente, puntuado por períodos de hiperinflación o poco menos (dependiendo de definiciones que no necesito rebatir aquí), y que soportaron varios programas de estabilización carentes de éxito.

Un país que experimentó hace poco esos problemas, pero que parece haber encontrado una salida, es Chile. Con una eficiencia que habría admirado Lenin, las políticas del régimen de Pinochet lograron la destrucción de casi todo lo que quedaba (después del gobierno de Allende) de una burguesía orientada al mercado interno, a la sustitución de las importaciones - y que estaba demasiado agradecida por haber sido salvada como clase como para ponerse a organizar ninguna oposición concertada -. Desde luego, el gobierno de Pinochet también reprimió brutalmente los sindicatos obreros y los partidos políticos que podrían haber articulado una oposición eficaz a sus políticas. En ese desierto de sociedades se incurrió en enormes costos sociales y se puso en práctica la mayor parte del programa neoliberal, aun

cuando con varios cambios y accidentes. El gobierno democrático chileno encara el problema todavía grave, pero menos angustiante, de tener que mantener baja la inflación, tasas razonables de crecimiento económico y una imagen internacional favorable. Asimismo enfrenta el problema de cómo mitigar las desigualdades que intensificara el régimen autoritario. Pero la realidad es que en países tales como Brasil, Argentina y Perú las consecuencias distribucionales de políticas más ambiguas y menos duras no han sido mejores que las del régimen de Pinochet. Más aún, los recursos con que cuenta actualmente el gobierno chileno para aliviar los problemas de inequidad son relativamente mayores que los de estos tres países. Por último, el hecho de que Chile estuviese hace algún tiempo atrapado en las espirales descritas aquí, y ya no lo esté más, significa (aunque no es la única razón, pues existen otras más históricas que no puedo detallar aquí) que su Estado está en mejor forma para encargarse de las cuestiones de equidad y desarrollo heredadas.

Otro país similar podría ser México. Pero la inflación con sus múltiples dislocaciones sociales, nunca fue tan alta en México como en Argentina, Brasil o Perú (o, si a eso vamos, como lo es hoy en día en casi toda la antigua Unión Soviética); el PRI proporcionó un instrumento para la implementación de políticas que fue más eficaz que todo lo disponible para esos países; y los intereses geopolíticos de EEUU están colaborando para que ese país navegue, todavía penosa e inciertamente pero con relativa mayor facilidad, hacia el logro de los objetivos de largo plazo de sus políticas actuales. Otro país sería Bolivia, donde la implementación de las políticas que lograron controlar la inflación y liberalizar el comercio y las finanzas (pero no, al menos hasta ahora, recuperar el crecimiento y las inversiones) estuvo acompañada de una represión brutal, que difícilmente se puede considerar compatible con la democracia. Argentina es un candidato más reciente a formar parte de esta lista. Si se enfocan los casos del Cono Sur americano, ¿qué tienen en común Chile, Bolivia y Argentina? Pues, sencillamente, que la crisis de esos países - el primero bajo un régimen autoritario y los dos últimos bajo gobiernos elegidos democráticamente - tocó fondo. ¿Y qué es el fondo? Es la convergencia de los siguientes factores: 1) un Estado que como principio del orden tiene una autoridad minúscula sobre la conducta de muchos actores, que como burocracia llega a límites extremos de desintegración e ineficacia, y que en algún momento del tiempo se vuelve incapaz de mantener la moneda nacional; 2) un movimiento obrero completamente derrotado en el sentido de que ya no es capaz de oponerse a las políticas neoliberales, excepto con protestas desagregadas y efímeras; 3) una clase capitalista que sustancialmente se devoró así misma, con los ganadores metamorfoseándose en conglomerados centrados financieramente y orientados hacia afuera (junto con los ramos del comercio y los profesionales que proveen el consumo suntuoso); y 4) un sentimiento

generalizado de que la vida bajo una inflación continua e incierta es tan insoportable que cualquier solución es preferible, incluso si esa solución ratifica un mundo aún más desigual en el que se han perdido muchas formas de sociabilidad solidaria. En ese punto, quienquiera que trate de controlar la inflación e iniciarla «reestructuración» aconsejada por las ideas neoliberales no tendrá que enfrentar la oposición de poderosas coaliciones obstruccionistas, como habría sido el caso poco tiempo atrás: las fracciones más importantes de la burguesía ya no tienen intereses que antagonicen esas políticas, las diferentes representaciones de los intereses de la clase media y popular son débiles y están fraccionadas, y los empleados públicos que sobrevivieron a sus propias tribulaciones pueden ahora tener esperanzas de mejorar su situación.

La pulverización de la sociedad y del aparato estatal, junto con la demanda primordial de regresar a un mundo social ordenado, termina por eliminar las resistencias que, reacia pero eficazmente, alimentaron los giros previos de la espiral.

En Chile esto ocurrió por los efectos combinados de la crisis que se desató bajo el gobierno de la Unidad Popular y las políticas represivas y decididas del período de Pinochet. En Bolivia y Argentina resulta no poco irónico que, después de la hiperinflación, el fin de las espirales (el fin aparente, muy lejos de ser un hecho todavía) haya llegado con presidentes provenientes de partidos tales como el MNR y el peronismo; probablemente esos presidentes, y solamente ellos, se vieron forzados a completar la derrota de los movimientos obreros respectivos.

¿Y Brasil? De los países discutidos aquí, Brasil fue el último en caer en ese tipo de crisis. Eso se debió en gran parte a que el mayor tamaño de su mercado interno, y el mayor dinamismo de su desempeño económico, crearon una economía más compleja e industrializada que la de sus vecinos. En una «paradoja de éxito»²², esa ventaja puede terminar resultando una maldición. En Brasil existen muchos agentes poderosos capaces de bloquear las políticas más o menos neoliberales que, no obstante, se han ensayado y se seguirán ensayando. A la inversa, si no hubiera otro camino que el de continuar las espirales hasta llegar al fondo del pozo, el grado de destrucción económica de Brasil sería mucho mayor que el de los otros países mencionados. Además, socialmente, en contraste con la situación que existía en los países del Cono Sur antes de sus propias espirales, en Brasil ya hay un vasto segmento de la población que literalmente no puede caer más bajo.

²²Discutí las evidentes paradojas de éxito de Brasil en «Transitions, Continuities, and Paradoxes» en S. Mainwaring, G. O'Donnell y J. S. Valenzuela (eds.): *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. University of Notre Dame Press, Notre Dame, pp. 17-56, 1992.

La capacidad brasileña de resistencia sería una ventaja si existiera una mejor alternativa al curso de los acontecimientos. Pero la única alternativa sobre la mesa es continuar repitiendo un patrón de acumulación de capital dirigido por el Estado que luce agotado. Claro está que los protagonistas de este juego pueden seguir despojando el dinosaurio, pero eso sólo sirve para acelerar las espirales, no puede continuar indefinidamente y tiene consecuencias distribucionales perversas.

Una conclusión parcial

¿Existen alternativas a la crisis que describí? El dilema de prisionero tiene una dinámica poderosa: ni las invocaciones al altruismo y a la unidad nacional, ni las propuestas que presuponen solidaridades amplias e identidades firmes, serán suficientes. Si hay una solución, probablemente ésta reside en encontrar áreas que tengan un impacto importante sobre la situación general, y en las cuales una acción hábil (particularmente por parte del gobierno) pueda alargar los horizontes temporales (y, en consecuencia, el ámbito de las solidaridades) de los actores cruciales. El invento más conocido para lograr ese fin es el fortalecimiento de las instituciones sociales y políticas. Pero bajo las condiciones que he descrito, esa es una tarea francamente difícil. En el mundo contemporáneo, la jubilosa celebración del advenimiento de la democracia tiene que complementarse con un sobrio reconocimiento de las inmensas dificultades que entraña necesariamente su institucionalización y su arraigo en la sociedad. Como lo han demostrado Haití, Perú y Tailandia, esos experimentos son frágiles. Asimismo, contra ciertas proclamaciones, más bien prematuras, del «final de la historia», no existen fuerzas immanentes que guíen las nuevas democracias hacia una forma institucionalizada y representativa, y hacia la eliminación de sus áreas marrones y de los múltiples males que las sustentan. A largo plazo, las nuevas democracias pueden dividirse entre las que siguen el rumbo afortunado y aquellas que retroceden a un autoritarismo extremo. Pero las democracias delegativas, la responsabilidad horizontal débil, los Estados esquizofrénicos, las áreas marrones y la ciudadanía de baja intensidad son parte del futuro previsible de muchas nuevas democracias.

**Nota:* Las ideas presentadas en este trabajo tienen mucho que agradecer a las reuniones y a los diversos intercambios del proyecto «East-South System Transformation», patrocinado por la MacArthur Foundation. Estoy especialmente agradecido al director de ese proyecto, Adam Przeworski, por sus numerosas críticas y sugerencias. Przeworski pulió algunas de las ideas de este texto y la incluyó en un volumen (Sustainable Democracy, próximo a aparecer), del cual es autor principal. Presenté una versión previa de este texto en la conferencia «Democracia, mercados y reformas estructurales en América Latina», celebrada en Buenos Aires en marzo de 1992 bajo el patrocinio del North-South Center y el CEDES; también en la conferencia sobre «Economic Liberalization and Democratic Consolidation», patrocinada por el Social Science Research Council para el proyecto «Democratization and Eco-

nomic Reform», y celebrada en Boloña-Forli en abril de 1992. Agradezco los valiosos comentarios recibidos durante esa conferencia, incluyendo los de Carlos Acuña, Eduardo Gamarra y William Smith, codirectores del primero de los proyectos mencionados. Tengo que agradecer muy especialmente a Laurence Whitehead, director del proyecto SSCR, no sólo por sus útiles críticas y sugerencias, sino también por sus generosos esfuerzos para hacer que el original en inglés fuera razonablemente legible - si no lo logró del todo, ciertamente no es culpa suya -. También les doy las gracias a mis colegas del CEBRAP, San Pablo, y del Kellog Institute por varias discusiones esclarecedoras. Debo prevenir al lector desde el principio. El presente texto contiene ideas que están desarrolladas en forma sucinta. Actualmente escribo un libro en el cual se tratan más adecuadamente estas y otras ideas, así como sus referentes empíricos. Me decidí a publicar este trabajo una vez que la gentil insistencia de varios colegas me persuadió de que, aun en su forma presente, tenía sentido ofrecer a la discusión mis opiniones sobre algunos temas y problemas que considero se han dejado de lado, a un costo bastante alto, en los estudios actuales sobre la democratización. Dado el carácter de este texto, limité las citas al mínimo posible: pido disculpas a los muchos autores que dejé implícitos; los argumentos que presento aquí recurren a diversa corrientes de la literatura especializada y a muchas contribuciones valiosas a las cuales reconozco debidamente en mi libro.

Referencias

- *Dahl, R., POLYARCHY: PARTICIPATION AND OPPOSITION. - New Haven, Yale University Press. 1971; Binder, L. -- Consociational Democracy.
- *Liphart, A., WORLD POLITICS. 21. p207-25 - 1968; Schmitter, O'Donnell; Whitehead, L. -- Russia on the Brink.
- *Anónimo, DEMOCRACIES. PATTERNS OF MAJORITARIAN AND CONSENSUS GOVERNMENT IN TWENTY-ONE COUNTRIES. - New Haven, Yale University Press. 1984; Schmitter, O'Donnell; Whitehead, L. -- Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective.
- *Cotterell, R., THE SOCIOLOGY OF LAW: AN INTRODUCTION. - Londres, Inglaterra, Butterworths. 1984; Mainwaring, S.; O'Donnell, G.; Valenzuela, J. S. -- Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies.
- *LaPalombara, J. TI :Penetration: A Crisis of Governmental Capacity, CRISES AND SEQUENCES IN POLITICAL DEVELOPMENT. p205-32 - Princeton, Princeton University Press. 1971; Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies.
- *Huntington, Samuel, POLITICAL ORDER IN CHANGING SOCIETIES. - New Haven, Yale University Press. 1968; Liberal Democracy: One Form or Many?
- *Reddaway, P., NEW YORK REVIEW OF BOOKS. p30-35 - 1993; The Neoliberal Fallacy.
- *Mainwaring, S., KELLOG INSTITUTE WORKING PAPER. 141 - 1990; Transitions, Continuities, and Paradoxes.
- *O'Donnell, G.; Schmitter, P., TRANSITIONS FROM AUTHORITARIAN RULE: PROSPECTS FOR DEMOCRACY. IV, 1. p73 - Baltimore, EEUU, Johns Hopkins Press. 1986;
- *O'Donnell, G.; Schmitter P., TRANSITIONS FROM AUTHORITARIAN RULE: PROSPECTS FOR DEMOCRACY. IV, 1. p73 - Buenos Aires, Argentina, Ed. castellana: Paidós. 1988;

*Ware, Alan, POLITICAL STUDIES. 40. p130-45 - 1992;

*Przeworski, Adan, SUSTAINABLE DEMOCRACY. - 1992;

*Przeworski A., JOURNAL OF DEMOCRACY. 3. p45-59 - Notre Dame, University of Notre Dame Press. 1992;

*Anónimo, ISSUES IN DEMOCRATIC CONSOLIDATION: THE NEW SOUTH AMERICAN DEMOCRACIES IN COMPARATIVE PERSPECTIVE. 17-56 -