

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto*  
Andrés Bianchi

*Director de la Revista*  
Aníbal Pinto

*Secretario Técnico*  
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO 1988

**SUMARIO**

|  |     |
|--|-----|
| La CEPAL en su cuadragésimo aniversario: continuidad y cambio. <i>Gert Rosenthal.</i>                                  | 7   |
| La agricultura en la óptica de la CEPAL. <i>Emiliano Ortega.</i>   | 13  |
| Las regiones como espacios socialmente contruidos. <i>Sergio Boisier.</i>  | 39  |
| * Algunos alcances sobre la definición del sector informal. <i>Martine Guerguil.</i>                                   | 55  |
| Cambios en los estilos de desarrollo en el futuro de América Latina. (Seminario en homenaje a José Medina Echavarría). | 63  |
| Medina Echavarría y el futuro de América Latina. <i>Adolfo Gurrieri.</i>   | 71  |
| * Cultura política y conciencia democrática. <i>Enzo Faletto.</i>  | 77  |
| Una esperanzada visión de la democracia. <i>Jorge Graciarena.</i>  | 83  |
| El desafío ortodoxo y las ideas de Medina Echavarría. <i>Antibal Pinto.</i>  | 93  |
| * Otra noción de lo privado, otra noción de lo público. <i>Antibal Quijano.</i>  | 101 |
| Sentido y función de la Universidad: la visión de Medina Echavarría. <i>Aldo Solari.</i>                               | 117 |
| * Dilemas de la legitimidad política. <i>Francisco C. Weffort.</i>   | 125 |
| * Los actores sociales y las opciones de desarrollo. <i>Marshall Wolfe.</i>  | 143 |
| Publicaciones recientes de la CEPAL.   | 149 |

# Una esperanzada visión de la democracia

Jorge Graciarena\*

## I

### La idea de democracia en Medina Echavarría

Hace ya más de un decenio que José Medina Echavarría publicó en la *Revista de la CEPAL*, en el mismo año de su muerte, su último trabajo, dedicado al examen del futuro de la democracia. Con su modestia habitual lo denominó "apuntes", aun cuando por su forma de abordarlo y envergadura fuese uno de sus más meditados y logrados ensayos. Era ciertamente un tema que lo tocaba muy de cerca y por varios lados: por su condición de exiliado del franquismo, por su vocación intelectual profundamente liberal y por su talante personal inmune a cualquier desvío autoritario.

Como nos lo ha recordado Adolfo Gurrieri, el tema de la democracia aparece en la obra de Medina por lo menos desde 1960 planteado en relación con sus estudios sobre el desarrollo económico. Posteriormente, el mismo tema fue rozado varias veces en ensayos diversos sobre universidad, planeación y política, entre otros. Puede advertirse, así, que nunca estuvo fuera de sus intereses principales, pero puede añadirse también que nunca antes lo trató de un modo unitario y sistemático. Eso es lo que hace en este ensayo de 1977<sup>1</sup>, que por naturaleza y amplitud puede ser considerado su testamento intelectual.

Medina escribió este trabajo en años difíciles para la democracia. Entonces prevaecía un ufanismo avasallador, que subordinaba su eventual realización al funcionamiento de las leyes del

mercado conforme a las doctrinas neoclásicas, las cuales confundían al ciudadano con el consumidor que ejerce sus preferencias y construye su soberanía escogiendo opciones económicas. No obstante, la democracia estaba sujeta además a la tutela de un poder militar, con el objeto de protegerla de sus debilidades congénitas. Sin dedicarse a refutar directamente las argumentaciones en boga en los países latinoamericanos con regímenes autoritarios, Medina prefirió abordar el tema privilegiando los fundamentos sociológicos, políticos e históricos que han dado sustento a la idea democrática y a su materialización no sólo como régimen político, sino también como forma de convivencia social.

En su concepto, la democracia incluye tres elementos fundamentales: el reconocimiento de los derechos inalienables del individuo en tanto persona humana, la primacía de la libertad política ejercida por una ciudadanía organizada y, finalmente, la equidad social como una forma de justicia distributiva. En estos términos están contenidas las libertades civiles y políticas, al igual que los derechos sociales y humanos, que el liberalismo económico excluía por omisión. Para Medina, la distinción entre uno y otro tipo de liberalismo es neta y se torna transparente cuando se la remite, como lo hace en este trabajo que glosaremos, a sus fundamentos de filosofía política y a su trasfondo histórico. Ante la alternativa dilemática Medina optaba sin vacilaciones por la libertad política, aun a riesgo del menoscabo de la libertad económica de mercado, y lo hacía porque estaba convencido de que el valor supremo de la democracia política en la convivencia humana radica en que sólo ella garantiza el dominio pleno de los derechos naturales, las libertades civiles y los derechos sociales.

La apelación a J. Stuart Mill en varias partes, y sobre todo en la cita final del ensayo, muestra hasta qué punto coincidía con él en que la demo-

\*Ex Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

<sup>1</sup>J. Medina Echavarría, "Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales", *Revista de la CEPAL*, N° 4, segundo semestre de 1977. Este ensayo fue reproducido en una selección de sus trabajos titulada *La obra de José Medina Echavarría*. Selección y estudio preliminar por Adolfo Gurrieri. Ediciones Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, 1980.

Todas las citas del texto, indicadas con paréntesis, se refieren al número de página de esta última publicación.

cracia radica en la persona humana: porque si el Estado autoritario la degrada "hallará que con hombres pequeños ninguna cosa grande puede ser realizada". Observa Medina que se trata de "una convicción del gran clásico del liberalismo, compartida con otros pensadores de su talla, que exalta el sentido supremo de la política y el valor decisivo de lo humano en la conformación de un orden social perdurable" (p. 486).

De esta manera, acaso sin pretenderlo, nos dejó un legado cuya riqueza inagotable se revela cada vez que se vuelve a este breve texto donde resuenan todas las grandes cuestiones que desde siempre han animado el debate sobre la democracia.

Para introducir algunas ideas centrales de Medina sobre la democracia se impone recordar la concepción que tenía de ella. Su postura no era normativa ni idealista pues la consideraba un proceso abierto en continua realización, sin arribo posible a un estado de plena cristalización y naturaleza definitivamente configurada. "La organización de la democracia como participación ciudadana responde a exigencias superiores enlazadas con el sentido de la vida en sí misma". En este juicio no hay metafísica ni trascendentalismo. La democracia corresponde al orden secular. La percibía por tanto como un estado de la sociedad continuamente perfectible por medio de reformas generadas por la vocación política y llevadas a cabo por una inteligencia instrumental. "Es decir, por la creación de nuevas técnicas de organización social, que no pretendan sin embargo ofrecerse como soluciones definitivas" (p. 481). En rigor, la democracia nunca podría ser un dogma porque esa sola pretensión desvirtuaría su naturaleza.

Esta toma de posición filosófica otorga a su análisis gran flexibilidad y lo salva de incurrir en el pesimismo cuando llega el momento de sopesar los obstáculos que desvían el proceso de democratización de sus finalidades esenciales. Más que un régimen político la democracia es, para Medina, una forma de vida social basada en la vigencia de principios de los que no puede ser disociada: los derechos naturales del hombre, las libertades civiles y políticas, y la equidad social. Se trata de los "valores supremos de una convivencia humana con auténtico sentido para el hombre y su comunidad" (p. 483).

Por cierto, entendía que la democracia no es

un orden social y político exento de tensiones y conflictos entre sus diversos sectores y clases sociales. "Toda concepción democrática liberal del sistema político tiende a aceptar, en consecuencia, como su punto de partida la existencia de contraposiciones de intereses, y de posturas ideológicas, que irreductibles al imperio de una solución definitiva, al dictado de una verdad absoluta en cuanto tal, sólo pueden alcanzar arreglos transitorios, históricamente suficientes en su sucesiva ampliación, logrados por medio del acuerdo, el compromiso y la atenuación mutua de los extremos incompatibles" (p. 473). Atribuía, por tanto, un valor positivo a la inevitabilidad del conflicto, pues correspondía a la democracia disponer de los medios institucionales aptos para su arbitraje y eventual resolución.

A esta concepción de la democracia como proceso progresivo de realización de valores, que incorpora el disenso, el pluralismo y el conflicto como elementos centrales de su constitución y dinámica interna, se agrega un sentido particular de la idea de crisis. En medio de las diversas fórmulas surgidas de la discusión sobre el significado de un concepto tan crucial para el examen de situaciones concretas y procesos históricos, Medina postula que la crisis es un "cierto momento en la evolución de un sistema que ofrece suficientes manifestaciones de vacilación y trastorno, como para indicar un estado de transición, que no excluye tanto su recuperación y restablecimiento como su definitiva descompostura y ruina" (p. 459). Toda crisis posee una dimensión temporal que conlleva una historia "cargada de dificultades ya observables en el pasado inmediato y por tanto en la actualidad" y que completa su despliegue en cuanto "se proyecta hacia el futuro". O sea, que lo que se encuentra en crisis tiene que resolverse en alguno de los sentidos posibles que antes fueron señalados, entre los cuales figura por cierto la perduración de un estado estacionario que no implique avance o retroceso pero sí algún grado de recomposición interna de la unidad analizada. Por todo esto, la crisis es ante todo un movimiento, un proceso de transición, nunca un fenómeno estático, que se desplaza en algún sentido hacia un estado distinto del anterior. Aunque utilice un lenguaje que pueda sugerirlo, su concepción no es evolucionista en el sentido de que suponga *a priori* el progreso hacia un fin deseable. Cabe agregar que esta idea de la crisis

como transición abierta es particularmente pertinente y fértil para el examen de las situaciones concretas que van surgiendo de los procesos de

redemocratización de los países latinoamericanos que en años recientes iniciaron una nueva fase política.

## II

### Desarrollo económico y democracia

Desde el comienzo, Medina asume como tema la existencia de un "fenómeno autoritario" generalizado en América Latina<sup>2</sup>, interrogándose concisamente sobre su índole y sobre las explicaciones que se han esgrimido para justificarlos. Observa que hay dos vertientes que confluyen hacia una cuestión más general que le servirá de hilo conductor a lo largo de todo el ensayo. La primera es la economicista, que atribuye el autoritarismo al subdesarrollo, alegando que la necesidad de superarlo incluye inevitablemente un momento autoritario, sin el cual sería imposible el ansiado despegue. Una vez logrado éste y cierto nivel de modernización, sería posible, dadas otras condiciones, la instalación gradual de un régimen político democrático. La otra explicación carga el acento en la política al señalar que la falencia se encuentra en el Estado y en su carencia de capacidad para armonizar intereses, arbitrar conflictos y tomar decisiones apropiadas para una política definida de promoción del desarrollo. Medina considera esta explicación más plausible que la anterior, sin inclinarse definitivamente por ninguno de estos monismos, el economicista o el politicista. Sin embargo, anota: "Una y otra interpretación para ser válidas tienen que completarse con el análisis pormenorizado de los procesos histórico-sociales que en cada uno de ellos se dieron" (p. 451). En consecuencia, el autoritarismo desarrollista no es necesariamente un momento que *a priori* pueda ser definido como constitutivo del subdesarrollo.

La cuestión central aludida por ambas interpretaciones dominantes se encontraría en que profesan la existencia de una "hermandad entre desarrollo económico y democracia" que es plan-

teada por una y otra en forma determinística. En este trabajo y en anteriores, Medina rechaza enfáticamente la necesidad de esta asociación, máxime cuando se la plantea en términos de una sucesión causal que hace que la democracia dependa del desarrollo económico. A su juicio, se trata de dos procesos que, hasta donde lo indica la experiencia histórica, pueden seguir cursos paralelos y hasta convergentes, aunque no necesariamente, pues cualquiera de ellos puede existir sin el otro. Una prueba es que el desarrollismo autoritario excluyó a la democracia, dejándola fuera de los diversos "milagros económicos" de décadas recientes. También para la conexión inversa hay casos que exhiben economías estacionarias con democracias estables, como fue el uruguayo entre mediados de los años 1950 y 1973, es decir, por cerca de veinte años.

Una vez bien delimitada la autonomía relativa de ambos procesos, Medina matiza su argumentación porque para él es evidente que el desarrollo y la democracia no son de ningún modo excluyentes. Por el contrario, entre ambos hay una compleja trama de interrelaciones que se manifiestan sobre todo en el examen detenido de situaciones concretas. Al límite, hace notar cuánto se atenúan las tensiones y conflictos sociales con raíces económicas en las sociedades de alto desarrollo y con un elevado ingreso personal distribuido en forma no excesivamente inequitativa. Pero esto no necesariamente significa dependencia, sino, más bien, que la democracia tiende a consolidarse en sociedades capitalistas en las que la opulencia consumista produce un conformismo apático y una adhesión pasiva a las dirigencias políticas ungidas electoralmente. Empero, lo importante al origen era restar argumentos a los que postulaban que la vía democrática descartaba la posibilidad del desarrollo. Este ideario autoritario se basaba sobre todo en la evaluación

<sup>2</sup>Con la excepción de Colombia y Venezuela, los restantes países sudamericanos tenían gobiernos militares autoritarios en 1977.

negativa de las experiencias populistas de los años cincuenta y sesenta, que eran presentadas como paradigmas democráticos y sinónimos de caos y amenaza al orden social. Era imperioso, por lo tanto, producir una primera demostración que pusiese las cosas en su quicio.

Sin embargo, su examen de la correlación entre desarrollo económico y democracia fue más plástico, pues lo dejó abierto para tomar en consideración las contingencias transitorias. "Aceptemos de manera provisional que la correlación manifiesta cierta validez transitoria relativa al momento histórico en que ha sido captada" (p. 468), o sea, para el presente y con alcances restringidos. En este contexto analítico también ingresaban "los efectos desmoralizadores en la conciencia política tanto de la inflación social como de la recesión, con peso distinto en los diferentes sectores sociales", que generaban conflictos que al agudizarse producían serias dificultades para el logro de una solución política en el marco de una democracia pluralista. Aun así, consideraba que la gravitación y continuidad de los usos y tradiciones de la cultura política explicaban la capacidad de las democracias centrales,

que "se mantuvieron con ejemplar vigor durante los recientes años de recesión económica". En el examen de esta cuestión, muy someramente esbozada aquí, como en el de otras relacionadas, Medina insistía en deslindar la independencia de las instituciones políticas y su autonomía respecto a constreñimientos deterministas de orden económico. Si es cierto que la democracia funciona en el marco de una estructura social y económica y con un trasfondo histórico no lo es menos que posee grados de autonomía tales que su constitución y funcionamiento no se explican cabalmente con referencia sólo a sus condicionantes histórico-estructurales. La racionalidad política de la democracia, basada en la participación y el consenso generalizado para el diseño y la puesta en práctica de políticas, le parece suficiente y apropiada para "la solución de los problemas que propone la coyuntura histórica". Por lo tanto, el eventual colapso de la democracia no sería consecuencia directa del estancamiento económico, ni tampoco de su propia debilidad intrínseca, sino de la conmoción social y de los conflictos internos y externos que aquel fenómeno suscita y que el Estado de derecho y sus medios institucionales no logra resolver.

### III

## Capitalismo y democracia

Por debajo de los acontecimientos y procesos observables hay una cuestión más profunda, que se refiere a la conexión secular entre capitalismo y democracia, en la que está subsumida la relativa al desarrollo económico, que entrelaza en un único sistema las dos vertientes económica y política. Desde sus orígenes ha sido difícil para la democracia alcanzar una plena compatibilidad con el capitalismo, entendido éste como una forma de organización de la producción económica y de la sociedad. Una convivencia nunca plenamente armónica ha sido la norma en la historia del desarrollo capitalista y del despliegue e implantación de la democracia, que sólo tardíamente alcanza cierto grado de plenitud en los países capitalistas centrales. Sin embargo, la acomodación se ha logrado invariablemente mediante el expediente

de someter las democracias a una especie de "lecho de Procusto", ejercicio que las ha tornado maleables a las necesidades de cada fase histórica del capitalismo. Esto no significa que se haya tratado de una vinculación unívoca que reduce a la democracia a un mero apéndice del capitalismo, o sea, que la convierte en una democracia capitalista. Para Medina, esta posición es inaceptable: la democracia tiene su propia razón de ser, su legitimidad que no se subsume en la del capitalismo, ni es tampoco presumible que la sociedad capitalista sea el único tipo de sociedad que pueda darle sustento como régimen político y forma de vida.

Si no se la consigue de manera natural, la convergencia entre ambas formas históricas tiene que lograrse forzosamente, imponiéndose

aquella que en los países de la civilización occidental ha demostrado ser más vigorosa y, por tanto, tener mayor capacidad para imponer sus propios términos. Una demostración de estas acomodaciones la ofrece la cita que sigue: "Pues al tenor de los teóricos de las formas políticas democráticas propias del capitalismo tardío o de mayor madurez, la totalidad del sistema (capitalista) preocupado únicamente por su propia estabilidad utiliza un complejo institucional cuya sola meta es la lealtad de las masas, es decir, poder lograr meramente cierto estado de obediencia apática funcionalmente satisfactoria" (p. 475). El cómo lograr este estado de conformismo pasivo es algo que se obtiene a expensas de la plenitud democrática, es decir, mediante la desinformación, la propaganda política, las presiones ideológicas, el consumismo, los fundamentalismos religiosos y otros medios culturales aptos para desmotivar y desmovilizar políticamente. El producto resultante es una legitimidad virtual, por adhesión consciente o no, que desnaturaliza el sentido profundo de ciudadanía activa, fundamento último de la democracia como participación popular.

En los años setenta, cuando Medina escribió este ensayo, concitaba gran interés la discusión en torno al abatimiento paulatino e irreversible del impulso expansivo de las economías centrales y, por extensión también, de la periferia subdesarrollada. Era la época posterior a las grandes crisis petroleras y se asumían con resistencia y temor la explosión demográfica y el probable e inminente agotamiento de los principales recursos naturales, mientras se especulaba acerca de "la posibilidad de una condición económica estacionaria" (p. 482). Se escribía mucho sobre el estancamiento permanente (*zero growth*) y las consecuencias que ello podría acarrear en el mediano y largo plazo en la estructura y el funcionamiento de la sociedad y la política.

Algunos autores llevaron sus reflexiones y conclusiones a la escala de la propia civilización. R. L. Heilbroner, a quien Medina cita con frecuencia, había escrito varios trabajos muy influyentes donde sostenía la tesis de la próxima "declinación de la civilización industrial". Por el lado del neomarxismo, esta tesis era compartida con argumentos levemente distintos, ya que se consideraba que no era la civilización industrial, sino la capitalista la que se encontraría al borde

del colapso. Unos y otros proyectaban sus proyecciones hacia bien avanzado el próximo siglo, cuando los elementos y factores operantes hubiesen alcanzado plena gravitación y contribuido a la configuración de los estados anticipados.

Este horizonte temporal excedía al que Medina se había planteado en su ensayo que, por otra parte, no era en rigor un estudio prospectivo. Sin embargo, en esta discusión futuroológica había algunas ideas cuya consideración le pareció pertinente incorporar a su análisis del proceso democrático y de su futuro próximo. Como se indicó antes, se resistía a aceptar cualquier connotación que colocase a la democracia bajo la tutela de cualquier forma económica determinada, sea que ésta fuese industrial o capitalista. La democracia política podía acomodar en su seno una variedad de formas económicas y sociales basadas en principios relativamente distintos sobre la producción, apropiación y distribución de los bienes económicos, aunque, claro, esta amplitud no era ilimitada.

Por eso le pareció necesario introducir en este punto una precisión que permitiese distinguir entre la democracia y sus fundamentos económicos, asunto mencionado antes, pero que ahora, en este contexto, convenía reiterar para ponerla a salvo de las predicciones catastróficas. "Ante la doctrina... de que la legitimidad del régimen democrático no es otra que la del éxito y eficacia del sistema económico, conviene recordar enérgicamente que el tipo de dominación que caracteriza el Estado moderno y que de alguna manera sostiene tanto sus elementos liberales (derechos políticos) como democráticos (la "representación" como competencia legal) tiene su origen en el despliegue de las concepciones jurnaturalistas antes y después de la modernidad... Por tanto, lo mismo el Estado constitucional moderno, como su posterior estructura democrática, se desenvuelven y toman cuerpo histórico sin relación esencial con las concepciones concretas del sistema capitalista y por consiguiente lo mismo el Estado de derecho como la concreción institucional de las aspiraciones igualistas de la democracia, no han sido formulados ni definidos en función de lo que ahora llamamos desarrollo económico". Y para reforzar el argumento agrega líneas abajo: "La historia europea es a este respecto ejemplar, pues la pobreza no impidió no sólo la aspiración apasionada por la democracia,

sino el mejoramiento paulatino de su implantación. La historia de los distintos partidos, de sus doctrinas, y de una sostenida formación de hábitos y tradiciones políticas, tiene en algunos de estos países su centro de inspiración" (pp. 468 a 469). En síntesis, la democracia es un fenómeno

político autónomo cuya suerte histórica no será necesariamente determinada por su forma económica, como no lo ha sido desde sus orígenes más lejanos. Por lo tanto, su destino no se encuentra necesariamente atado al de la presente civilización, sea ésta industrial o capitalista.

## IV

### Democracia y tecnocracia

En cuanto a las perspectivas para el desarrollo "a mediano plazo en los países occidentales", Medina asume las del horizonte optimista del informe presentado por W. Leontief a las Naciones Unidas, el cual vislumbra el crecimiento continuado de sus economías durante "dos o tres décadas", o sea hasta el fin del presente siglo. Teniendo como telón de fondo este escenario expansivo se pregunta qué es lo que se estima posible respecto de las grandes democracias industriales en un futuro próximo (p. 452). Este interrogante lo lleva de la mano a otro que puede ser considerado crucial para el futuro de la democracia; "¿Podrá subsistir la democracia liberal dentro de condiciones económicas y técnicas muy distintas de lo que fueron hasta ahora?".

Estas preguntas manifiestan el propósito de abordar un aspecto que lo preocupa sobremedida, cual es el posible imperio de la razón técnica sobre todas las grandes esferas de la vida social y política. El avance sostenido de criterios instrumentales en desmedro de otros basados en la racionalidad sustantiva podría desnaturalizar el sentido profundo y esencial de la idea de democracia, cuya práctica se realiza primordialmente en la política y a través de ella. Al respecto anotaba: "Una civilización está en efecto sin remedio amenazada si sólo prevalece en ella... la razón instrumental". En otra parte agregaba un juicio terminante que merece ser citado íntegramente porque sintetiza el sentido que le atribuye a la democracia: "La crítica filosófica... ha insistido y quizás demostrado el desvarío que supone el predominio de la razón instrumental. La razón práctica, histórica, de la que dependen los valores a que los hombres aspiran en su vida cotidiana

—valores éticos y estéticos, de sostén comunitario y de fraternidad— han sido cada vez más opacados por la instrumentalidad de las relaciones de fines y medios en la ciencia y la técnica, en el desarrollo económico y en la asesoría tecnocrática de las decisiones políticas, dejando al hombre concreto dolorosamente insatisfecho en sus aspiraciones más íntimas y vitalmente más indispensables. Toda la *malaise* personal psicológica de nuestros días proviene de la alternancia entre la enajenación impuesta por las instituciones sujetas a la razón instrumental y la anomia derivada de la frustración de los valores personales" (pp. 476 a 477).

Esta es la principal amenaza que el actual proceso civilizador plantea a la democracia. En "una civilización dominada cada vez más por el saber científico, la ciencia y la técnica constituirían la fuerza dinámica de ese futuro". ¿Tendría sentido hablar de la perduración en ella de la organización democrática? "Que es —lo recordamos— esencialmente política". Luego de repasar los argumentos neoconservadores sobre el "fin de las ideologías" y la "muerte de las utopías" anota: "la política comienza a ser para algunos una mera ilusión" (pp. 478 y 479).

Ciertamente, sería un ejercicio fútil el intento de imaginar la democracia en un mundo desprovisto de política explícita y pluralista, en el que aun las decisiones más generales e importantes constituyan una cuestión técnica y reservada, por lo tanto, a la *expertise* de los tecnócratas y de las que quedarían excluidos los representantes de la ciudadanía política. Este punto era para él muy claro: "ni el Estado de derecho ni la democracia pueden reducirse a su pura instrumentali-



dad... El futuro de la democracia occidental dependerá de que sea capaz de reencontrarse otra vez a sí misma".

Es muy importante entender que Medina no hacia con este ni con ningún otro tema un argumento anticientífico, ni contrario a la tecnología moderna. Al contrario, su juicio acerca de la presente civilización industrial basada en la ciencia y la técnica era altamente positivo. Lo que temía eran tanto los desbordes tecnocráticos como los argumentos de los ideólogos que propiciaban la sustitución de la política por la técnica y, consiguientemente, el reemplazo del gobierno de los representantes políticos de la ciudadanía por el de los especialistas y expertos. Esta propuesta tecnocrática, vigorosamente planteada hacia la segunda mitad de los años setenta, estaba penetrando en ambientes académicos e internacionales y en poderosos e influyentes círculos civiles y militares. Ella se transformó en la ideología dominante de la fase autoritaria del capitalismo de esos años, cuyo predicamento se manifestó no sólo en los países con regímenes militares sino también en otros que lograron preservar sus go-

biernos civiles. Por eso Medina le salió al paso, empeñándose en refutarla desde sus propios cimientos.

A pesar de estos vientos adversos, no perdió la confianza en el futuro de la democracia. Estaba convencido de que los valores humanos encarnados por ella no podrían ser fácilmente barridos fuera del escenario de la historia. "...Sabido es cuánto pesan las [tendencias] de estricto carácter tecnológico [sobre el presente y futuro de la democracia], pero sin duda el más fuerte aguijón existencial se pone en el futuro de la condición humana, en el destino de plenitud o malogro de los que todavía se consideran valores fundamentales de la civilización", o sea "el valor supremo de la autonomía de la persona"; los valores de sustento social basados en la solidaridad, fraternidad, equidad, justicia, participación, identidad; y las formas de desarrollo puestas al servicio de la libertad y la dignidad humanas (pp. 453, 462 y 473). Estos eran los valores que, a su juicio, daban fundamento a la democracia y que él consideraba amenazados por la tecnificación del mundo, de la sociedad y de la vida personal.

## V

### Los poderes corporativos

La representación política es un elemento esencial de la democracia clásica y moderna porque asegura la participación de los ciudadanos en las decisiones y en el control de su puesta en práctica. Luego de recordar algunas de las dificultades surgidas de la experiencia de los parlamentos y otros cuerpos de la representación popular para ejercer efectivamente los poderes democráticos de generación de iniciativas, conciliación de intereses y solución de conflictos, admite que existe una evidente insuficiencia en la forma cómo dichos poderes están constituidos y son desempeñados. Se supone que en un sistema democrático representativo la brecha entre el individuo concreto y el Estado abstracto debe ser cubierta por medio de los partidos y de los órganos deliberativos que establecen las constituciones políticas. Esta cobertura representativa presenta diversas deficiencias en cuanto a lo que la doctrina demo-

crática pretende y la práctica política exige para que sea garantizado el pleno funcionamiento del sistema democrático.

Existe por lo tanto una vacancia de representación que se manifiesta al menos en dos sentidos. En primer lugar, en el cuestionamiento de la legitimidad del régimen político democrático, el cual no aparece como un medio de representación eficiente. La doctrina democrática supone que a aquél le cabe la responsabilidad de llevar a efecto la alquimia que transmuta intereses sociales en demandas políticas. Pero al no constituir ello una práctica efectiva, el sistema incurre en falencias a veces graves, que alteran el funcionamiento del régimen político y, lo que es más serio, producen un déficit de representación que busca ser cubierto por sus propios cauces. En segundo término, se manifiesta en la multiplicación de "los cuerpos intermedios", que representan inte-

reses sociales específicos, fenómeno que obedece sin duda a la creciente complejización de las relaciones entre sociedad y política. Ello no constituye de por sí algo negativo para el sistema democrático, pero puede serlo cuando dichos cuerpos tienden a ocupar la vacancia de representación no cubierta satisfactoriamente por el régimen político y actúan en nombre de intereses sociales, pero sin politizarlos, esto es sin someterlos a la criba de los órganos, parlamentos y partidos, de la representación política democrática. Aunque sean planteados directamente al gobierno y al Estado, cuando tales intereses sociales están poderosamente respaldados, establecen vías alternativas no democráticas de representación.

Los mayores intereses sociales están corporativamente representados cuando son asumidos por grandes organizaciones burocráticas que los exponen ante los poderes públicos sin intermediación alguna y sin integrarlos por lo tanto a los órganos políticamente representativos. Se produce así una dualidad de representaciones, política por un lado y corporativa por el otro. Se podría decir que esta dualidad ha existido siempre al lado del sistema de partidos, complementándolo en grados diversos. Es obvio, además, que nunca antes todos los intereses sociales fueron políticamente representados. La cuestión comienza a surgir como una variación primero de grado, de importancia de los intereses sociales puestos al margen del régimen político, y luego de autonomía de la representación social, porque cuando éste tiende a constituirse como un orden relativamente autónomo del sistema político, la diferencia ya se torna sustancial. Se forman entonces grandes concentraciones de poder fuera del Estado que dan lugar a configuraciones societarias complejas como las denominadas "poliárquicas" (Dahl) o "policéntricas" (García Pelayo). Estos grandes polos de poder están integrados por grupos económicos y financieros, federaciones patronales, sindicatos laborales e instituciones eclesiásticas y militares que asumen su propia representación y son generalmente renuentes a someterse al dictado de los poderes políticos de la ciudadanía y del Estado representativo de derecho.

Cuando los poderes corporativos tienden a ganar márgenes de creciente autonomía operativa las relaciones entre actores sociales y ciudadanos políticos experimentan una disociación que

va en desmedro del sistema de partidos y la representación política y en beneficio de las grandes corporaciones económicas y sociales, que actúan en nombre de los más poderosos intereses organizados de la sociedad. Esta tensión, puesta en su dimensión más condensada y significativa, refleja las actuales incongruencias estructurales y sistemáticas entre la democracia liberal y el capitalismo, las que históricamente nunca han sido resueltas a plena satisfacción de la primera. Ahora como antes, la convivencia entre una y otra ha sido lograda acomodando la naturaleza de la democracia a la matriz estructural y a la lógica que en cada momento histórico le ha impuesto el capitalismo.

Esta nueva estructuración del poder social que se proyecta sobre el espacio de la política, en años recientes denominada "neocorporativismo", ya se encontraba presente en los análisis de Medina sobre las nuevas características de los procesos de burocratización y tecnocratización que trató a fondo en sus trabajos sobre planeación. En su ensayo sobre la democracia agrega un tópico importante cuando analiza el fenómeno de la formación de sociedades meritocráticas, de "tipo piramidal", con un elitismo que tendía a producir la oligarquización de las dirigencias corporativas.

Este tema, que fue tratado por R. Michels en una versión ya clásica con respecto a los países europeos, ha cobrado vigor entre nosotros porque tales procesos han comenzado a tener inédita incidencia sobre los procesos políticos de la transición democrática. En efecto, el hecho de la corporatización de la representación social de los grandes intereses sectoriales organizados se expresa en el poder ascendente del orden corporativo frente a un Estado débil que corona un sistema político democrático que no termina de recomponerse y que por ello recibe una limitada cuota de legitimidad. De modo que una pluralidad de poderes corporativos, a menudo aliados pese a los intereses divergentes representados por ellos, avanza sobre los espacios políticos, incidiendo a veces decisivamente en las medidas de política de gobierno.

Los Estados civiles y democráticos que siguen a las fases autoritarias están todavía precariamente constituidos, disponen de una autoridad anémica, son generalmente ineficientes y pro-

yectan una imagen, tanto de ellos como de los partidos y la vida política, que contiene los innegables elementos de confusión que son propios de una fase de transición. Pero las diferencias de poder no se producen sólo por las limitaciones de los poderes políticos democráticos, sino porque, además, durante los regímenes autoritarios los poderes corporativos ganaron nuevos espacios que ahora no están dispuestos a ceder. Asimismo, se impone recordar que estos nuevos modos de estructuración del poder social son escasamente —o nada— permeables a las prácticas democráticas, según sea el tipo de corporación de intereses de que se trate.

Medina trae a colación estos temas a propósito de los “resquebrajamientos de la democracia”, abordando la “crisis de gobernabilidad” (S. Huntington) y la sociedad “bloqueada” (D. Bell). La

posibilidad de una “sobrecarga de demandas sociales” planteadas caóticamente, en el primer caso, y de una parálisis del sistema político en el otro impide tomar decisiones. Una sociedad de estas características termina esterilizando su sistema político, por la acción de grandes fuerzas antagónicas. Aunque Medina no asume estas tesis en la forma que fueron explicitadas, no oculta su inquietud por lo que ellas pudiesen significar para “el todo esencial de la democracia como participación política”. Enseguida subraya que “lo que más importa salvar en la democracia de hoy es el sentido tradicional de la ‘ciudadanía’, incluso frente a los peligros de intentos muchas veces generosos de perfeccionarla”. Esto es, privilegia al máximo la primacía de la política en cuanto instancia decisoria, sin la cual la democracia le resulta inconcebible.

## VI

### Crisis y transición democrática

Hasta donde fuese posible, la actitud de Medina era fundamentalmente optimista, siempre constructiva y asentada en la realidad. Esta disposición positiva se advierte netamente en su diagnóstico del futuro de la democracia en la región, considerando por cierto los supuestos en que se fundaba. “De ser cierto que en el horizonte previsible de dos o tres décadas (informe Leontief) se ofrece con signo auspicioso la posibilidad de un crecimiento económico general continuado, no sería insensato anticipar para los países latinoamericanos un nuevo enriquecimiento, a la misma distancia o quizá menor que la que hasta ahora mantuvieron respecto a los países centrales. En caso de confirmarse la prospectiva asimismo favorable de la continuidad democrática en los países capitalistas, el modelo que de esta suerte se ofreciera podría quizás contribuir a limar las aristas autoritarias que todavía prevalecen en la región”. Esto último debiera ser, empero, resultado de un proceso sin “interferencias y presiones —en su mayoría de efectos negativos— ni tampoco de mimetismos mecánicos..., sino de la presencia de un clima político generalizado que no podrán menos de respirar las naciones latinoameri-

canas miembros por derecho propio de una común cultura y con permanentes conexiones espontáneas... con las grandes democracias todavía con un futuro abierto” (p. 486).

Obsérvense la cautela y el cuidado con que formula su pronóstico a conciencia de que las tendencias generales favorables podrían cambiar total o parcialmente, haciendo que sus anticipaciones tuviesen cumplimiento en un sentido y fueran desmentidas por los hechos en el otro. Y así ha ocurrido. Parece justificado un breve repaso de lo acontecido en el decenio transcurrido desde que su ensayo sobre la democracia fue escrito y publicado. El “orden económico mundial” se ha modificado profundamente, al punto que ha pasado a ser en general un factor erosivo de las posibilidades del desarrollo periférico: las economías capitalistas centrales se han replegado sobre sí mismas con un proteccionismo sin precedentes; los precios y el volumen de la demanda de productos primarios han caído a niveles antes imprevisibles y, con ellos, los ingresos externos de los países exportadores; los términos del intercambio se han deteriorado sustancialmente; y la crisis del endeudamiento ex-

terno, abierta en 1982, provoca una sangría permanente de recursos que agota las posibilidades de inversión y crecimiento de la región. Las "dos o tres décadas de crecimiento" previstas se han desvanecido y la contracción de las economías nacionales latinoamericanas a niveles de fines de los años setenta ha agudizado considerablemente la conflictividad social. La reducción del empleo y el mayor subempleo, el descenso de los ingresos laborales y de los niveles de vida incluso en los sectores medios, la marginación creciente y el recurso a formas extremas de supervivencia, la decadencia de las periferias rurales y las penurias del campesinado, todo esto en contraste con la imagen chocante del "consumismo de los estratos privilegiados", cuyos ingresos han mejorado en no pocos casos, sitúan los barómetros sociales en zona de tormenta.

Nadie podrá justificadamente negar que la situación social de los países en transición democrática se encuentra en proceso de deterioro continuado y que las economías se hallan estancadas y aun en contracción en los casos extremos. Quizá el aspecto políticamente más delicado sea el de los sectores medios dependientes y autónomos, que han ingresado a una rápida declinación y que constituyen uno de los más efectivos soportes históricos de la democracia.

*¡E pur, si muove!* La democracia ha retornado a la mayoría de los países cuyos regímenes militares autoritarios no fueron capaces de superar la crisis ni de administrarla convenientemente. Los episodios nacionales varían de un país a otro pero las diferencias observables no pueden ocultar la existencia de una constante principal que surge cuando se constata la sucesión temporal entre la "crisis de la deuda" con todas sus implicaciones económicas y sociales, y la brusca interrupción de la tendencia dinámica expansiva de las economías latinoamericanas. La restauración democrática ocupa el vacío dejado por el replie-

gue autoritario, sin que ello suponga necesariamente una solución para la crisis estructural que comprende a nuestra versión periférica del capitalismo como sistema histórico. Se podría haber pensado que, siguiendo la lógica imperante años atrás, el imperativo de preservar el orden social capitalista de una crisis manifiesta habría inducido a demandar una mayor proyección del Estado y de sus guardias pretorianas. Sin embargo, no ha sido así, acaso porque no era necesario ni posible. En primer lugar, la crisis no ha traído consigo serias contestaciones del *statu quo*, que pongan en tela de juicio el orden capitalista. Al contrario, hay manifestaciones de descontento y protesta social, pero que no cuestionan el sistema. Luego, no puede negarse que la capacidad de los aparatos autoritarios, civiles y militares, para producir una respuesta estaba agotada y el recambio fue inevitable e impostergable.

En lugar de más autoritarismo la demanda política ha abogado por la democracia, a la que se le ha confiado la dura responsabilidad de sobre llevar y remontar la crisis. No es éste el lugar apropiado para evaluar sus posibilidades de éxito, pero sí es el momento para traer a colación nuevamente las ideas de Medina sobre la autonomía relativa de la política con respecto a la esfera del desarrollo económico. Los actuales procesos de transición democrática han comenzado en las peores condiciones económicas de los últimos cincuenta años. Sin embargo, las tendencias que se advierten confirman su optimismo, pues buena parte de las evidencias, principalmente políticas y sociales, inducen a concluir, al menos de manera provisional, que la democracia ha llegado para quedarse. Y ello, sobre todo, porque nadie con suficiente poder y capacidad plantea alternativas viables y relevantes que puedan ganar consenso y apoyo material suficiente. Seguimos en transición, por una vía cuyo destino ojalá sea la consolidación de esta incipiente democracia de la que ya disfrutamos.