

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 |

Los dilemas de la legitimidad política

*Francisco C. Weffort**

La urgencia —la conciencia de esa urgencia— es (...) la característica esencial del actual momento latinoamericano.

La fórmula democrática puede perecer consumida por el estrago de la ineficacia. Pero también puede morir por una anemia galopante en la savia mantenedora de su legitimidad. Ahora bien, conviene en ese punto no engañarse ante ambas amenazas; la segunda es mucho más grave e implacable que la primera. (...) la evaporación completa de las creencias, la quiebra moral que hasta en sus últimos fundamentos puede tener la disolución de esa fe —la anomia generalizada de todo un cuerpo social— no deja sino desesperanza y extremismo.

JOSÉ MEDINA ECHAVARRÍA

El concepto de legitimidad política propone un debate sobre la democracia y la política, o mejor aún, sobre las posibilidades de que la democracia rescate el sentido de la política, después de una época en la que los regímenes autoritarios, a los que no faltó cierto sabor tecnocrático, la desacreditaron hasta el extremo de tornarla ridícula. Eso significa aceptar, desde luego, que el concepto de legitimidad política contiene una afirmación de principio, por lo demás fundamental a todo pensamiento auténticamente democrático, cual es la primacía de la razón histórica sobre la razón instrumental.

El hecho de que comencemos por hacer algunas referencias conceptuales abstractas no debe inducir a nadie a imaginar, con temor, que los dilemas de la legitimidad política nos obliguen a todos a caminar por la estratosfera. No, al menos no todo el tiempo. La verdad es que cuando se habla de legitimidad política se habla también, y sobre todo, de hechos muy reales y muy dramáticos de una época histórica: precisamente de ésta en que nos ha tocado vivir.

La combinación de la reflexión teórica con la

sensibilidad a la experiencia viva de la historia es una de las características más atrayentes del pensamiento de José Medina Echavarría, gran maestro español que, después de la guerra civil, hizo de América Latina su segunda patria. Además, pienso que el estudioso de la sociología y la política no dejará de advertir lo mucho que estas reflexiones, que presento ahora, deben a la inspiración de Medina, aun cuando debamos empeñarnos en comprender un momento histórico del que él, por desgracia, ya no puede participar. Y, como era propio de su pensamiento y de toda reflexión que procura aclarar hechos e ideas, siempre que se pueda conviene comenzar por definir aquello de lo que se habla. Precisamente para eso existen los conceptos, de modo que a ellos se refiere principalmente la parte inicial de la presente exposición. A continuación, examino la crisis de algunos países de América Latina. (Sé que todos están en crisis, pero sólo hablo de algunos). Y en la última parte trataré los que a juicio mío considero como los dilemas actuales de la legitimidad política y las posibilidades (¿será sólo un sueño?) de construir la democracia en esta parte del mundo.

I

Legitimidad: dimensiones de un concepto

En un trabajo importante de comienzos de los

*Funcionario del Centro de Estudios de la Cultura Contemporánea (CEDEC).

años sesenta, titulado *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*, José Medina, con los ojos abiertos hacia la historia del presente, ofrece las dimensiones básicas de aque-

llo que la sociología y la ciencia política entienden por legitimidad política: "el hueco de la estructura de poder que mantiene todavía la inadecuada transformación de los partidos políticos históricos que forjó en su momento —y con gran acierto— el sistema de la hacienda, es un vacío gravísimo porque deja en el aire —sin sustancia— las raíces de la legitimidad"¹. En la página siguiente, Medina agrega, tratando de concretar el sentido del concepto: "No es imposible que las viejas clases —las oligarquías de otrora— sean capaces de ganar una nueva legalidad si se esfuerzan por modificar a la altura de los tiempos su 'fórmula' política". Y aún más: "El vacío de poder dejado por el proclive de la oligarquía secular (...) tratan de colmarlo con esfuerzo pacífico las nuevas organizaciones —quizás con excesivos tropiezos y tanteos— de las fuerzas productivas más importantes (...) de las modernas sociedades industriales".

Con el poder de síntesis que le era característico, Medina entrega al lector, junto con las dimensiones básicas de un concepto fundamental de la sociología y de la política, las cuestiones medulares de toda una época histórica. Me propongo resumirlas en cuatro puntos:

Primeramente, cuando hablamos de legitimidad política, mencionamos, en primer lugar, la existencia de creencias, normas y valores —según sugiere Max Weber, de cuya obra Medina fue, además, el principal representante en América Latina—, que plasman el espacio de las acciones y de las relaciones sociales, éstas siempre ligadas a la noción de una reciprocidad de sentido entre los actores. De modo más específico para el campo de la política, se habla de la legitimidad de un líder frente a sus seguidores, de un gobierno frente a los ciudadanos de una república, de un partido político frente a sus electores, de una clase (o élite) como dirigente de una sociedad, etc. En todos los casos imaginables, la legitimidad política se caracterizará, sin embargo, por un rasgo que es propio de la legitimidad de la dominación social en general. Y, siempre según Weber, la legitimidad de una relación de dominación social estará en el hecho de que quien obedece una orden lo hace como si ésta viniese de

una disposición interior, o como si el obedecer fuese algo de su propio interés: "Un determinado mínimo de voluntad de obediencia, o sea, de interés (externo o interno) en obedecer, es indispensable en toda relación auténtica de autoridad"². En una palabra, la raíz de la legitimidad del mando está en el consentimiento de quien obedece. Tenemos, por lo tanto, un concepto muy bien definido, que puede ser objeto de un análisis muy preciso y muy específico.

En todo caso, pienso que es importante señalar que Medina, y en este caso también ciniéndose al espíritu de la sociología weberiana, da al concepto un sentido mucho más amplio. Al hablar de legitimidad política, menciona, más que relaciones de dominación política, la existencia de un sistema social. Se refiere al sistema de la hacienda, en el que cree encontrar la matriz de la organización social, económica y política de la América Latina tradicional. La presencia de este sistema en el plano político se evidencia de la manera más clara posible. Para él, la hacienda es "protectora y opresora a la vez, es decir, autoritaria y paternal. Y esa imagen de las relaciones de subordinación —protección y obediencia, arbitrariedad y gracia, fidelidad y resentimiento, violencia y caridad— (...) es mantenida intacta por mucho tiempo cuando al rey sucede el presidente de la República. El modelo de autoridad creado por la hacienda se extiende y penetra por todas las relaciones de mando y encarna en el patrón la persistente representación popular"³.

En los años sesenta, cuando Medina escribió este libro, la sociedad y el Estado que el sistema de hacienda había producido se hallaban en la tercera o cuarta década de su prolongada crisis, un larga crisis que dejaba a la vista, muy manifiestas, las ruinas de una época en desaparición, al mismo tiempo que anunciaba el surgimiento de una nueva fase histórica. Sería, para Medina, la aparición de una nueva sociedad, de un nuevo

¹José Medina Echavarría, *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*, Buenos Aires: Editora Solar/Hachette, 1964.

²Max Weber, *Economía y sociedad*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1964, segunda edición en español. Es interesante anotar que don José Medina Echavarría fue el principal traductor de esta gran obra de Weber en la versión española. La primera edición de dicho libro en idioma castellano data de 1944, es decir, de la época de la Segunda Guerra Mundial; Medina, que a la sazón se hallaba exiliado en México, había sido redactor de la "Nota preliminar de la primera edición en español".

³Medina Echavarría, *op. cit.*, p. 34.

sistema social, moderno, urbano e industrial, no ya enraizado en la hacienda sino en la empresa y en la ciudad.

En segundo lugar, cuando hablamos de legitimidad política, mencionamos no sólo un sistema social, sino también una clase dirigente. El concepto de clase dirigente tiene en Medina orígenes diversos, que mencionaremos a continuación. La indagación, sin embargo, tiene orígenes declarados en un joven Max Weber, enfrentado a las vicisitudes del sistema bismarckiano y buscando otra clase para dirigir a Alemania que no fuese la "vieja clase" de los *juncker*. Weber ofrece el modelo, pero la investigación es típicamente latinoamericana: "En la América Latina de hoy, ¿dónde están los grupos de hombres capaces de llevar a buen término el intenso proceso de transformación que sacude su cuerpo? ¿En qué clases apoyarse? ¿La clase política brotada del sistema de la hacienda y que gobernó no sin éxitos un trecho largo de su historia? ¿La nueva clase burguesa nacida de la exportación y de la industria? ¿La novísima clase proletaria de escasas experiencias de mando y apenas organizada?"⁴.

En los años sesenta, muchos de los que trabajamos con Medina —y nos beneficiamos tanto de su cultura excepcional como de su amplitud de espíritu y de su tolerante gentileza para con las opiniones divergentes, en particular las de sus discípulos— atribuimos al concepto de clase dirigente un sentido mucho más vasto y ambicioso. Era, sin la menor duda, un eco de la fascinación que ejercía sobre nosotros cierta concepción de un marxismo, no diré vulgar, pero ciertamente romántico. A ejemplo de la misión redentora que el joven Marx atribuía al proletariado, la clase dirigente, más que únicamente dirigente, era, para algunos de nosotros, la portadora de las potencialidades del futuro, de la evolución global de la sociedad y, finalmente, de un sueño de redención de la humanidad. Es interesante anotar que tal idealización del concepto de clase dirigente —concepto construido sobre las expectativas utópicas creadas en torno del proletariado— tenía vigencia, aun cuando la clase en cuestión, como candidata a dirigente, fuese la burguesía. Ello puede verificarse fácilmente en los escritos de quienes, en esa época, todavía creían en las

posibilidades históricas de la llamada "burguesía nacional". Además, muchos de quienes así pensaban eran justamente de formación marxista.

Medina veía, ciertamente, la clase dirigente con una capacidad de acción y de transformación sobre la sociedad, pero, tomando el concepto en una acepción más próxima de Gaetano Mosca, de Raymond Aron y de Schumpeter, concebía un protagonista histórico de proporciones más modestas (¿más realistas?). Portadora de una "fórmula política", o sea, de un conjunto de justificaciones de un orden y de un sistema, la clase dirigente debe proponer un régimen, o una "legalidad", que debe ser legítima (porque, como sabemos, no toda legalidad es legítima) y eficaz. Por lo demás, debe ser capaz de "llevar a buen término" un proceso de transformación que ya se halla en curso, o sea, la metamorfosis de América Latina en una sociedad urbana e industrial moderna.

Estamos, pues, distantes de la noción de negatividad revolucionaria que caracteriza, en el marxismo, tanto hoy al proletariado como a la burguesía en su época de surgimiento revolucionario. Del mismo modo, Medina define distancias ante la visión unitaria, o unificadora, que el marxismo, por la fuerza de su concepción de la totalidad social, identifica en la clase dirigente. (Ejemplo de ese unitarismo totalizante es la célebre propuesta de Marx: las ideas dominantes de una época son las ideas de la clase dominante). Pero estamos también lejos de las visiones fragmentarias de algunas de las sociologías contemporáneas, deslumbradas con el espíritu (¿o la falta de espíritu?) de lo que por ahí se denomina postmodernismo. Para estas visiones fragmentarias, que se complacen en su propia insuficiencia, pierden su significado tanto la noción de dirección de la sociedad como la propia noción de sociedad, al menos en la acepción de sociedad global que le dio, desde siempre, la sociología clásica, ya fuera que ésta se originara en Marx, Durkheim o Weber.

Para una sociología como la de Medina, ejemplo brillante de la sociología clásica, la visión fragmentaria de la sociedad y la fragmentación del pensamiento deberían entenderse como otros tantos modos de expresión de una crisis tan prolongada que parece amenazar, en nuestra época, la propia posibilidad de una razón histórica. Medina raciocina, según sus propias palabras,

⁴*Ibid.*, p. 76.

como "un viejo liberal" y ello significa que raciocina como un hombre que cree en la racionalidad humana, sin que esa circunstancia le impida ver toda la violencia y la irracionalidad de la que también son capaces los hombres. A pesar de todos los grandes dramas y tragedias que le tocó presenciar durante su vida, a pesar del fascismo y de la guerra civil española, a pesar de los totalitarismos nazista y estalinista, a pesar de la gran crisis latinoamericana, Medina cree que la historia tiene un sentido y que corresponde a la razón tratar de llegar a él. Después de todos estos "a pesar de", no debería haber en Medina (ni en nosotros) muchos motivos para mostrarnos excesivamente optimistas. Pero, aún así, corresponde a la razón realizar el intento, so pena de que se vuelva definitivamente estéril.

La identificación sociológica (política) de una clase dirigente es la parte medular de este intento. La pregunta ¿quién dirige? también es una pregunta acerca del *sentido* de la sociedad y de su historia. Con esa visión, Medina examina la historia de América Latina para reconocer a las oligarquías del pasado el mérito de haberse erigido, en su época, en la clase dirigente que se crea al lado de la hacienda. Del mismo modo, con dicha visión espera también que esta clase dirigente llegue a ser sustituida por otra, que surge "con esfuerzo pacífico" en el proceso de formación de una nueva sociedad urbana e industrial.

En tercer lugar, el concepto de legitimidad política arremete, por consiguiente, contra el reconocimiento de la existencia, en la sociedad, de una estructura de poder. O, como fue el caso en los años sesenta, y aun en la actualidad en muchos países, de una crisis de poder. Medina habla tanto de una crisis de poder, de un "hueco de la estructura de poder" como de un vacío político —"vacío gravísimo porque deja en el aire, sin sustancia, las raíces de la legitimidad". Y ya hubo quien, fijándose más en el sonido de las palabras que en su significado, alegase, en el tono pomposo de los falsos descubrimientos, que, como en la física, en la política poco existe el vacío, argumento basado en palabras y, por consiguiente, de poco valor.

Lo que se objeta en este caso es la importancia que Medina atribuye al concepto de legitimidad. Cuando emplea las metáforas de "vacío" y de "hueco de la estructura de poder", pretende sólo subrayar algo que con frecuencia se olvida:

el poder no se sustenta sólo en la eficacia (ni siquiera en la fuerza); tiene que ser legítimo. Y, como dice, en pensamiento sorprendente para muchos, "si mucho se aprieta es más importante la legitimidad que la eficacia", o más adelante: "El hombre heredero de la mejor tradición europea preferirá siempre la posibilidad del diálogo, o si se quiere el valor quizá intangible de la legitimidad sobre el pragmatismo de la eficacia"⁵. ¿Se puede pedir mayor claridad democrática? ¿Se puede pedir más claridad en la crítica al vicio tecnocrático de una razón instrumental que tergiversaba el sentido de la política de los años sesenta y que, aun con mayor gravedad, continuó tergiversando el sentido de la política en los regímenes autoritarios de las décadas siguientes?

En cuarto lugar, la cuestión de la legitimidad política remite directamente al tema institucional, el de los regímenes políticos y, en particular, el de los partidos políticos. En la visión de Medina, la crisis de la legitimidad en América Latina está ligada directamente a la crisis de los "partidos históricos". Estos son, por ejemplo, los blancos y los colorados del Uruguay, los republicanos del Brasil de la primera república y, en sentido más general, los liberales y los conservadores que se distribuyen un poco por todos lados en los viejos regímenes oligárquicos de América Latina. Creo que este es un aspecto especialmente significativo, cuando recordamos, con Enzo Faletto, que la preocupación por los mecanismos institucionales no estaba de moda en los años sesenta. Al menos entre los sociólogos (en verdad, es más que eso, podríamos hablar en este caso de la intelectualidad latinoamericana en su gran mayoría), el tema institucional estaba totalmente pasado de moda⁶.

Medina, por consiguiente, nadaba contra la corriente cuando afirmaba que la legitimidad política, más que un tema relativo al sistema social, a las relaciones entre las clases y la estructura de poder, era un tema también de las entonces despreciadas formas institucionales. Cuando se habla de legitimidad política, se habla también de partidos políticos, de sistemas electorales, de re-

⁵*Ibid.*, p. 129.

⁶ Me refiero a la participación de Enzo Faletto en el seminario sobre Cambios en los Estilos de Desarrollo en el Futuro de América Latina.

gímenes de gobierno, materias que son motivo de amplias digresiones en *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*. El tema de la legitimidad política trae, por consiguiente, a debate también el tema de la "legalidad", es decir, de todo el conjunto de instituciones legales que dan forma a la organización del poder.

En una palabra, cuando se habla de legiti-

dad política, se habla de democracia política, de la democracia que existe o de aquella que deseamos que llegue a existir. "La democracia es, ante todo, una creencia, una ilusión si se quiere, un principio de legitimidad"⁷. O, como dice un poco antes, en el párrafo inmediatamente anterior: "...los sistemas democráticos dependen sobre todo de una vigencia, o sea, de la creencia en la legitimidad de la élite".

II

Legitimidad y hegemonía: conceptos históricos

Estos cuatro requisitos que veo asociados a la noción de legitimidad política no deben entenderse a manera de condiciones meramente analíticas, las cuales, en cuanto tales, podrían valer para cualquier época histórica. El sentido histórico de las propuestas teóricas de esta índole se entiende cuando Medina reconoce, por ejemplo, a las clases oligárquicas de este período de crisis cierta capacidad de mando, cierta concepción de unidad nacional, pero comprueba también en ellas un apego a sus intereses particulares, que pesa demasiado para permitirles actuar con eficacia como clases dirigentes. Se trata, por consiguiente, de una constelación histórica, en la cual, por otro lado, las nuevas izquierdas, tanto por la urgencia de sus problemas inmediatos como por su propia formación y por sus sueños idealistas, son pobres en sus concepciones de la legitimidad nacional y, en conjunto, dotadas de frágiles instintos de poder y de mando⁸. Estamos, como ya se dijo, en el campo de la célebre reflexión de Max Weber. Pero como para indicar hasta dónde pueden llevar situaciones como éstas, no faltan en Medina las referencias a momentos posteriores a Weber, en especial a la República de Weimar, con su connotación de fragilidad de la civilización y de la democracia ante la avalancha brutal de la irracionalidad y la violencia.

El concepto de legitimidad política envuelve, entonces, en el pensamiento de José Medina una amplia significación histórica y obliga a la refle-

xión a salvaguardar aspectos de la formación de América Latina y de los Estados latinoamericanos, al menos desde los movimientos de independencia, muchos de ellos acompañando las olas históricas creadas en Europa por las ambiciones napoleónicas. "... el hecho de que la libertad —la aspiración democrática y constitucional— sea uno de los elementos esenciales de la constelación originaria de América Latina, arrastra también consigo la primera gran paradoja de su historia: haber mantenido por mucho tiempo en pleno desacuerdo las fórmulas de una ideología con las "creencias" y conductas efectivas de la existencia cotidiana. Sobre un cuerpo de estructura agraria y vida tradicional se extendió la débil capa de una doctrina predominantemente liberal y urbana"⁹.

La construcción de sistemas políticos legítimos fue, por consiguiente, en este caso, desde siempre más difícil y afectó la propia posibilidad de la existencia de un Estado en nuestros países. El Estado surgió donde la mencionada contradicción se resolvió, además, por medio de alguna forma de compromiso. Esa "contradicción tuvo en muchas partes sus atenuaciones y compromisos; y allá donde así ocurrió —como en el caso de Chile— comienza temprano la auténtica organización del Estado". Entendiendo el caso de Chile, donde el Estado se formó mucho antes que los demás, como una excepción, Medina encuentra la regla general a partir de la formación del Estado nacional en la Argentina, tomando como refe-

⁷ Medina Echavarría, *op. cit.*, p. 140.

⁸ *Ibid.*, p. 101.

⁹ *Ibid.*, p. 44.

rencia inicial la batalla de Monte Caseros. Y añade que donde ese compromiso ocurrió, tenemos el contenido de la fórmula política de los regímenes oligárquicos con su clásica distinción entre liberales y conservadores.

Sin riesgo de perder especificidad analítica, la noción de legitimidad política en Medina abarca un vasto campo histórico. Si quisiéramos una comparación, la tendríamos, por ejemplo, en el campo del pensamiento marxista, en la concepción de hegemonía, tal como la entendía Antonio Gramsci. Medina menciona Estados, clases, gobiernos, creencias, ideologías, instituciones, etc. Todo ello, en vez de suscitar la dispersión del pensamiento, se halla articulado por un claro hilo conductor: el de tratar de entender las posibilidades de que una sociedad establezca estructuras de mando que sean autorizadas o consentidas por los individuos que la componen. Ello significa decir que la cuestión de la legitimidad política se relaciona con la posibilidad de un pueblo de gobernarse a sí mismo. Y eso es, en definitiva, lo que se encuentra en la raíz de la noción de democracia. Y de eso se habla, finalmente, cuando se reivindica la primacía de la razón histórica sobre la razón instrumental.

La confianza en la razón tiene sus exigencias y a veces nos coloca en situaciones embarazosas. Si seguimos, como lo hago en esta ocasión y lo he hecho en otros trabajos¹⁰, la perspectiva de Medina, que, como ya dije, entiendo emparentada con la raíz común de los clásicos de la sociología y de la política, la calificación del largo período que se abre, en la historia de América Latina, con la crisis de 1929 y con los cambios de los años treinta, comprende objeciones que hay que enfrentar. Si hablamos de legitimidad, en el sentido de Medina (o de hegemonía, en el sentido de Gramsci), con toda la amplitud histórica que hemos venido esbozando hasta ahora, el período desde los años treinta en adelante comprendería más de medio siglo de crisis de legitimidad o, si se quiere, más de medio siglo de crisis de hegemonía. La objeción consiste en que ésta sería una duración exce-

siva para una crisis. Se dice que cualquier crisis de duración tan larga se convierte en lo contrario, es decir, en el modelo de su propia normalidad.

El mayor problema de esta crítica consiste en que, aunque razonable en el plano de la mera especulación teórica, se halla, sin embargo, desautorizada por la historia, tal como ésta fue vivida y tal como continúa siendo vivida por los participantes y protagonistas. La verdad es que éstos veían (y continúan viendo) la historia de la que formaban parte como una historia de crisis y participaban en ella con la conciencia de que se trataba de una crisis. En algunos momentos, vieron la crisis como un fenómeno crónico, pero así como hablar de una enfermedad crónica no significa decir que el que la padece disfruta de plena salud, tampoco hablar de una crisis permanente significa, de ningún modo, transfigurar la sociedad que la padece en una sociedad estable, o sea, capaz de establecer para sí el modelo de su propio orden. A lo largo de todo este período, fue (y continúa siendo) un rasgo característico de la conciencia latinoamericana saber que las cosas estaban (por lo demás, continúan estando) "erradas", de algún modo erradas, cualesquiera que fuese el lugar y las razones que se hallaren para el "error".

De alguna forma, la referencia a la crisis trae implícita cierta noción de la racionalidad histórica. Pienso que la referencia a la crisis se mantiene para este período porque, aunque prolongado, comprende acontecimientos que no se enmarcan en lo que estimamos, tanto desde el punto de vista de la teoría como del punto de vista normativo, debería ser la sociedad o el Estado. Me parece claro que, en ello, al menos, es decir, en la conciencia de la crisis y de sus urgencias, los latinoamericanos expresan, de modo cabal, su pertenencia occidental, esto es, sus orígenes y sus herencias europeos, como Medina se complacía en afirmar. Esta capacidad de hacer la historia y su crítica tiene algo que ver con la condición latinoamericana, una historia que acompaña a la de Europa a distancia, pero sin separarse nunca por completo, condición que, desde los orígenes más remotos, implicaría el "haber mantenido por mucho tiempo en pleno desacuerdo las fórmulas de una ideología con las 'creencias' y conductas reales de la existencia cotidiana". En todo caso, lo cierto es que, consideradas en conjunto las vicisitudes de este largo período histórico, nada po-

¹⁰Buena parte de esta exposición se inspira en la utilización que hice del concepto y del tema de Medina sobre la legitimidad política en mi libro *O Populismo na Política Brasileira*, Rio Janeiro: Editora Paz e Terra, 1986, tercera edición, particularmente en el capítulo 5, titulado "Liberalismo y oligarquía".

dría ser peor que el hegelianismo barato que, a veces, sin embargo, circula en los mejores ambientes, según el cual "todo lo real es racional". Quien considera una crisis como normal por el hecho de que la crisis es prolongada, está a un paso de renunciar a la teoría, si es que tiene alguna, y a dos pasos de renunciar a la razón. Este tipo de actitud intelectual es, en verdad, una dimisión del intelectual. Cuando ello tuvo vigencia entre nosotros y donde la tuvo, sólo sirvió para cohonestar iniquidades y para desembocar en las formas más siniestras del elogio de la irracionalidad y de la violencia.

Por el momento, sólo tengo la posibilidad de dedicar unas cuantas líneas a esta época de crisis. De este modo, sólo digo que habiendo sido de crisis, fue también, sin duda, una época de transformación, de la cual constituye un ejemplo la intensificación de la industrialización y la urbanización, como indicio de que la sociedad estaría creando las condiciones de su propia reorganiza-

ción futura. Pero, al no contarse con las oligarquías o las "viejas clases", faltan aquellos segmentos que Medina llama "elites de reemplazo" y que sólo podrían surgir de las nuevas clases en formación. Y a falta de ellas, la crisis se comunica también al sistema institucional, afectado por una inestabilidad crónica que se revela en las amenazas constantes de golpes de Estado y en fenómenos políticos como los populismos y las intervenciones militares, que ambos constituyen intentos de llenar el "vacío", "el hueco de la estructura de poder". Y como es característico de toda estructura de poder en crisis, si éste ya no está dirigido por las élites tradicionales, tampoco se revela capaz de sustituirlas. Aquellas se mantienen mediante intentos de restauración o por la fuerza de su tradicional prestigio social y cultural, en todo caso dotadas de una permeabilidad que, si no garantiza la legitimidad de sus pretensiones de dominación social, basta para asegurar su sobrevivencia en las proximidades del Estado.

III

Modernización y democracia

¿Cómo se presentan actualmente los dilemas de la legitimidad política? Pienso que es inevitable comenzar constatando la existencia de un sentimiento, más o menos general, de desencanto que afecta a los países democráticos (o en transición) de América Latina. Quizá el desencanto no sea específico de las democracias en formación, como la del Brasil, o en consolidación, por ejemplo la de la Argentina. Quizá sea un fenómeno más general, ni siquiera específico de América Latina. Se habla, por ejemplo, de un gran desencanto en España, y de la democracia consolidada después del ocaso del franquismo, ya en el gobierno socialista. ¿Podría ser un desencanto con la democracia? ¿Podría ser un desencanto con la política, en su sentido general? ¿Estaríamos volviendo al clima político cargado de tensión y de descrédito que, en los años sesenta, abrió el camino a la instauración de los regímenes militares? ¿Estaríamos viviendo los prolegómenos de un retroceso histórico?

El tema de la legitimidad política se relaciona

con la cuestión más general de la legitimidad de la política como tal. Esto es particularmente cierto en el caso del Brasil, que, sin embargo, me parece que puede generalizarse, al menos en este aspecto, a otros países de América Latina. En medio de la crisis en que vivimos, mucha gente duda de que se pueda encontrar una salida a sus problemas mediante la política. Existen, por ejemplo, presiones sociales fuertes, reprimidas desde hace mucho tiempo y que no pueden ser atendidas de modo inmediato. Ya sea por esta razón o por otra cualquiera, muchas personas —y ello incluye tanto a individuos como a grupos y sectores sociales— entienden que deben resolver solas sus problemas, fuera del terreno político, y ello para no mencionar a los que están convencidos de que los problemas, propios y de los demás, sencillamente no tienen ninguna perspectiva de solución.

El *movimentismo* y el corporativismo constituyen una manifestación de ello y expresan, cualesquiera sean los sectores sociales donde se ma-

nifiestan, una angustia que lleva a las personas y los grupos, en medio de la crisis, a tratar de defenderse de cualquier manera. Para mencionar sólo los movimientos sociales conocidos y los grupos dotados de alta capacidad de organización, tenemos señales de ello en los movimientos de los trabajadores pobres del campo y en los sectores del magisterio, así como en los grupos de banqueros y sectores del empresariado industrial. Las razones económicas y de justicia social que impulsan a grupos tan diversos son, evidentemente, muy diferentes. No hay manera de colocar en el mismo receptáculo el corporativismo de ciertos grupos de banqueros y el *movimentismo* de algunos sectores populares. Pero tampoco puede dejarse de percibir el deterioro del clima político, un clima pesado del "sálvese quien pueda".

Es una especie de "estado de naturaleza" hobbesiano, una especie de "estado de guerra" implantado entre los grupos sociales y los grupos económicos más diversos. El que puede obtener indebidamente lucros extraordinarios (o, como sucede con más frecuencia, intereses a tasas de especulación) lo hace sin preocuparse mayormente de las protestas. El que puede defenderse lo hace con los recursos de que dispone, cualesquiera que sean, aunque a veces entre en fricción con otros sectores que poseen intereses sociales semejantes. Y el que no puede explotar ni tiene la capacidad de defenderse, soporta la parte más pesada de la crisis (y de la deuda). Todo ello en el ambiente de frenesí creado por una inflación galopante que se avecina al 20% mensual y que nadie, aparentemente, se revela capaz de controlar. Señalo observaciones del mismo tipo, formuladas por Aldo Solari y Jorge Graciarena, para los casos del Uruguay y la Argentina¹¹.

¹¹Según los registros del seminario sobre Cambios en los Estilos de Desarrollo en el Futuro de América Latina, Graciarena se pregunta, por ejemplo, acerca del posible significado, para la sociedad, de una generalización de los conflictos en el servicio público. Aunque no cree en una tendencia general a la desintegración social, confiesa que, eventualmente, "pueden aparecer fenómenos de desintegración considerablemente fuertes". Solari también menciona la cuestión de las huelgas en los servicios públicos, que no existían en el régimen militar uruguayo (como en los demás) debido a la represión: "En cambio, ahora los servicios públicos se interrumpen con bastante frecuencia y eso provoca los fenómenos que Graciarena señala (...) por ejemplo, las huelgas del personal

Quizá no se dé aún aquella situación que José Medina menciona, en cierto momento de sus *Consideraciones sociológicas*, como anomia generalizada. Pero anda más cerca de ello o, al menos, es de temer que algún día lleguemos a ella. No es sólo una crisis del Estado, de un Estado al que, además, se atribuye, entre otros males, el ser una fuente de inflación y de autoritarismo. También es una situación de desmoralización de la actividad política y de los propios políticos, como figuras reconocibles por la sociedad. Si amplios sectores de la sociedad civil no creen en la política, ¿cómo se podría contener la corriente de autoritarismo que, realimentada, continúa fluyendo aun después del término de los regímenes militares, como lo muestran los ejemplos, si bien muy diferentes entre sí, de la Argentina y el Brasil? Pero más importante que ello: si existe un gran desencanto con las democracias que recién comienzan a funcionar, ¿qué decir de sus posibilidades de consolidación?

Creo, sin embargo, que no todo se reduce a problemas y dificultades. No obstante la experiencia reciente de la dictadura, el Uruguay es probablemente el mejor ejemplo de que disponemos en América Latina de cómo la modernización de una sociedad puede sustentar una cultura política democrática. Algo similar puede decirse de la Argentina, al menos en lo que se refiere al sistema partidista. Pero, incluso en el caso del Brasil, donde pesan mucho más la vida agraria y la tradición, el proceso de transición política —que ha marchado impulsado por las luchas de la resistencia democrática y las luchas de carácter estrictamente político— ha avanzado también bajo la presión, digamos extrapolítica, de la modernización de la sociedad, es decir, de la intensificación de los procesos de urbanización y de industrialización. Estos procesos, como sabemos, datan de mucho antes de la existencia del régimen militar, pero adquirieron un nuevo ritmo en las últimas décadas.

Creo que puede afirmarse, para el caso del Brasil, que la transformación de la democracia en un valor general, es decir, en elemento sobresaliente de la cultura política, es un fenómeno reciente, producto de las circunstancias de la época de luchas contra el régimen militar (en el

de salud, que ha habido varias, provocan una irritación muy generalizada, incluido naturalmente al personal de correos que también de cuando en cuando ha hecho huelgas".

caso del Uruguay, ello debe ser asunto de épocas muy anteriores). Pero, aun para el caso del Brasil, también podemos decir que esta generalización de la democracia, como valor, debe algo a las circunstancias de crisis económica y social que acompañaron al proceso de transición democrática y que se prolongan hasta hoy. En circunstancias en las que la crisis multiplica los conflictos y los generaliza en la sociedad, la democracia puede aparecer como un mecanismo eficaz para construir un orden político satisfactorio. Ello aparece de tal manera, si no para la mayoría de la sociedad, al menos para la mayoría de quienes, durante y después de la dictadura, han luchado para participar en la política.

Quiere decir que aquello que aparece como un problema desde un ángulo, o sea la amenaza de una anomia generalizada, también puede aparecer como una condición favorable, dependiendo de la capacidad de los liderazgos y de las instituciones de enfrentarse al problema. Lo mismo que se dice de la crisis puede decirse de sus efectos. El *movimentismo* y el corporativismo pueden considerarse no sólo como factores de deterioro político, sino también como la manera, al comienzo políticamente caótica y confusa, por la cual se realiza la confrontación normal de intereses en una sociedad moderna y democrática. Además, conviene recordar que el hecho de que la democracia se convierta en valor general significa también que se agudiza en la sociedad la memoria de una época en que el régimen militar manejaba los conflictos de modo autoritario y, ciertamente, de modo muy insatisfactorio, al menos para la mayoría de los participantes (o de los que aspiraban a la participación). Evidentemente, las señales de la existencia de esta memoria tendrían que ser mucho más visibles en el Uruguay y en la Argentina, sociedades más modernas donde los regímenes militares fueron mucho más desastrosos que en el Brasil.

En el mismo sentido, me parece oportuno recordar una reflexión de Luciano Martins señalando la implantación, en los últimos decenios, de lo que llama un *ethos* capitalista en la sociedad brasileña¹². Este fenómeno, probablemente muy

anterior en la Argentina, el Uruguay y en Chile, se habría vuelto general en el Brasil, alcanzando incluso aquellas regiones en las que persisten aún muchas relaciones sociales de tipo precapitalista. Martins señala, de esta manera, un proceso de transformación, ya observado desde otros ángulos por otros investigadores, que habría conducido no sólo a la modernización, por conducto del "milagro económico", de las bases estructurales del sistema capitalista implantado en el país, sino también a la generalización de los valores y normas de conducta social y económica que exige un sistema capitalista moderno. Para decir lo mismo utilizando los conceptos de Medina, aun allí donde persisten modelos originarios del sistema de la hacienda, lo fundamental de aquello que determina el conjunto de la vida social, se origina actualmente en el sistema de la empresa y de la ciudad.

¿Existirían, de hecho, las célebres ventajas del atraso? ¿Podría decirse que el Brasil se benefició, en algún sentido, por haber llegado más tarde a la modernización, cuando se lo compara con la Argentina, el Uruguay y Chile?¹³ Si no se puede, en general, hablar de ventajas ni de inconvenientes, al menos hay un aspecto significativo que habrá que atribuir al atraso relativo del país. No se puede acusar al régimen autoritario brasileño de haber destruido la economía del país, como se dice con frecuencia respecto del régimen militar argentino. En el Brasil, los militares dieron su respuesta, muy autoritaria evidentemente, a los temas reformistas presentados por la sociedad brasileña en los años sesenta: represión de los movimientos populares, que apuntaban hacia las reformas sociales, e incorporación de todos los temas reformistas que suscitaban la necesidad de efectuar cambios económicos u otros que pudiesen conducir a la modernización del sistema capitalista en el país. Entre éstos se mencionan las reformas del sistema tributario, de la administración pública, la modernización del correo y de los servicios de comunicaciones en general, los nuevos mecanismos financieros de captación del ahorro, la racionalización (y

¹²Me refiero a una exposición de Luciano Martins, hecha en el Centro de Estudios Contemporáneos (CEDEC) de São Paulo, en una serie de seminarios realizados en 1987, sobre la transición brasileña.

¹³Me gustaría recordar, en estas circunstancias, los análisis comparados, sobre los países del Cono Sur, de Fernando Fajnzylber, sobre el desarrollo económico y la desigualdad social, y de Carlos Filgueira, sobre la movilidad social, presentados en el II Foro sobre el Cono Sur organizado por el ILDES en Colonia, Uruguay, en julio de 1985.

concentración) del sistema bancario, etc. Sin olvidar las esferas donde las reformas del régimen militar tuvieron el sentido, no ya de una alternativa a los movimientos reformistas anteriores, sino de contrarreformas, entre las cuales la reforma de la educación universitaria (respuesta a los movimientos reformistas de los estudiantes), la creación del Movimiento Brasileño de Alfabetización (MOBRAL) (respuesta a los movimientos de alfabetización de adultos, en general de inspiración de izquierda) y la definición del Estatuto del Trabajador Rural (respuesta a los movimientos que apuntaban hacia la reforma agraria).

Sin embargo, subsisten algunas preguntas. Teniendo en cuenta las dificultades actuales de la democratización brasileña, sin duda mayores que las del Uruguay y la Argentina, ¿puede decirse que el "éxito" anterior del régimen militar favorece las perspectivas de consolidación democrática o es desfavorable para ellas? Pero todavía hay una segunda pregunta. Con todas sus diferencias de desempeño, las que responden a las diferencias existentes entre las sociedades nacionales donde surgieron ¿no habrán los regímenes militares llevado, a pesar de ellos mismos, y tanto

por sus "éxitos" como por sus "fracasos", al resultado común de la superación definitiva de las viejas sociedades agrarias (o pastoriles) que fueron en el pasado todos estos países? Tanto en los casos en que sus políticas de modernización, todas de corte neoliberal y siguiendo más o menos los mismos modelos, tuvieron éxito, como en los casos en que fracasaron, parece claro que al término de los regímenes militares se asiste también al entierro de lo que aún quedaba de las imágenes de estas sociedades como sociedades agrarias. Quiere decir que, al menos en los países del Cono Sur (considerando que se ha incluido en éste el caso del Brasil), los dilemas de la legitimidad política y los problemas correlativos de construcción de la democracia tienen que ver actualmente, sobre todo, con los problemas de las sociedades de perfil moderno y urbano. Lo que, evidentemente, no es suficiente para resolver las propias dificultades de la conquista y la consolidación de la democracia en estos países, pero que deja al menos el consuelo de que entre estas dificultades ya no ocupan el primer lugar aquellas típicas de las sociedades agrarias de corte tradicional y oligárquico.

IV

Legitimidad e instituciones políticas

¿Cuáles son las diferencias entre los dilemas de la legitimidad política, como se presentan en la actualidad y como se presentaban en el pasado? En este caso es preciso abordar un problema que estaba sólo implícito en mi exposición y que fue retomado, ampliado y explicitado por Adolfo Gurrieri¹⁴. Se puede hablar de legitimidad política para las sociedades tradicionales, dice Gurrieri, porque éstas consiguieron alguna coherencia en lo que Medina llamaba sus "soportes" materiales, ideológicos y políticos. Lograron alguna coherencia entre el sistema de la hacienda, la clase dirigente oligárquica, el sistema partidista (liberales contra conservadores) y el liberalismo como fórmula política. Gurrieri no deja de reco-

nocer, refiriéndose esta vez a la época actual de crisis, que hayan evolucionado las condiciones materiales en dirección a una sociedad moderna e industrial, pero señala, junto con Graciarena, que en este proceso la concentración de poder en la sociedad alcanzó una escala tal que, al parecer, las cosas se volverían aún más difíciles. Dice él: "hay una incoherencia básica y aparentemente creciente entre el soporte material y nuestras utopías democráticas". De ahí las interrogaciones que sugiere: una situación como ésta ¿no haría muy probable el desgaste, si no de las democracias, al menos de los gobiernos democráticos? En vez de que la democracia sirviera para cambiar la sociedad ¿no estaría condenada a tener que adaptarse a la sociedad y a la estructura de poder existentes?

En la búsqueda de una respuesta a tales preguntas, comienzo por señalar, en el marco de una

¹⁴Me refiero a los debates en el seminario sobre Cambios en los Estilos de Desarrollo en el Futuro de América Latina.

rápida comparación histórica, que los dilemas de la legitimidad política, como podemos verlos en los años ochenta, sugieren un panorama bastante diferente del que Medina podía constatar en los años sesenta. No un panorama menos preocupante; quizá lo sea hasta más, pero en todo caso bastante diferente. En primer lugar, si en los años sesenta el sistema de la hacienda, aunque en crisis, todavía permitía formular la hipótesis de una restauración oligárquica, parece claro que tal posibilidad se encuentra definitivamente apartada del horizonte en los años ochenta. Cualesquiera sean nuestras perspectivas para el futuro, parece claro que las "viejas clases" entraron definitivamente en el declive que conduce a su desaparición como factor de poder. Para bien o para mal, el sistema social de estos países tiene, en este momento, por referencia la empresa y la ciudad.

En segundo lugar, subsiste, ciertamente, la cuestión weberiana sobre la clase dirigente, según la cual la "vieja clase" ya no gobierna y la nueva todavía no tiene la capacidad de gobernar. Pero después de los regímenes militares, los que, con su autoritarismo, negaron cualquier capacidad de gobierno a la sociedad civil, la vieja cuestión de la clase dirigente tendría que aparecer en una plataforma totalmente diferente, y quizá no tan difícil como se podría imaginar. Habrá quienes, tomando como base el crecimiento del corporativismo y *movimentismo* concluyan que en una época de crisis prolongada, la modernización, es decir, la urbanización y la industrialización, no contribuyen a la formación de clases con capacidad de dirección política. En una concepción que calificué anteriormente de menos ambiciosa y más realista respecto de las clases y, en particular, respecto de las clases dirigentes, me parece que los sectores sociales, actualmente absorbidos en el *movimentismo* y en el corporativismo, están sencillamente haciendo su primer ensayo de participación en el plano de lo social para asumir, en un mañana, sus responsabilidades en el plano de la política. Es decir, si en el plano político tuviéramos condiciones institucionales adecuadas para ello.

En tercer lugar, precisamente en la cuestión institucional está la mayor dificultad. José Medina veía, en los años sesenta, la raíz de la crisis de legitimidad ligada al quiebre del sistema bipartidista tradicional: "la quiebra de la combinación

bipartidista tradicional que acompaña al ocaso del sistema de la hacienda es el resultado de la transformación profunda antes reseñada, es la consecuencia de la aparición de las nuevas clases medias —urbanas y en parte rurales—, es el derivado de la confusa descomposición ideológica que acompaña o se mezcla con esos mismos fenómenos"¹⁵. En este caso, la situación sigue siendo, *mutatis mutandis*, muy semejante en los términos fundamentales del problema. En los años ochenta, esta asociación entre la modernización —que Medina expresa en este caso en el surgimiento de nuevas clases—, la crisis de poder (o de legitimidad) y la cuestión institucional —que Medina representa en este caso por la cuestión de los partidos—, tendría que ser no sólo reafirmada sino subrayada enérgicamente hasta porque los fenómenos de "descomposición ideológica" son actualmente mucho más violentos que en cualquier momento de nuestro pasado.

Según mi parecer, y aquí retomo un aspecto capital de los problemas propuestos por Gurrieri, la *coherencia* entre los "soportes" materiales, ideológicos y políticos *no se da sino que se produce*. Y ello es una tarea sobre todo de las instituciones políticas, en especial los partidos. Sucede que en los años ochenta, el "eslabón débil" de la vinculación entre modernización, poder (legitimidad) e instituciones (partidos) está precisamente en las instituciones políticas y, particularmente, en los partidos. No obstante el progreso que se observa en esta esfera, en especial en la Argentina y el Uruguay, que son los países más modernos del Cono Sur, persisten problemas típicos de un proceso mal resuelto, o aún no resuelto, de construcción partidista. El Uruguay mantiene todavía un sistema de "partidos tradicionales" que funcionan más como leyendas electorales que como entidades con capacidad de agregación de demandas y de definición de políticas gubernamentales. El Frente Amplio, el "tercero" en el juego, es la novedad que se puede esperar que llegue a contribuir a una modernización del conjunto del sistema partidista.

El caso argentino, motivo de tanto pesimismo en la esfera militar y en la esfera económica, es, quizá, el que permite abrigar mayores esperanzas en la cuestión partidista. En especial, des-

¹⁵Medina Echavarría, *op. cit.*, p. 96.

pués de sus dos últimas experiencias electorales: la primera que eligió a los radicales de Alfonsín y derrotó a los peronistas, primer revés sufrido por éstos en el campo abierto de la lucha democrática, ya que hasta entonces sólo habían sido vencidos por las armas; la segunda, en la cual los peronistas, en vez de situarse a distancia como observadores del juego democrático, reafirmaron su compromiso con la democracia y vencieron a los radicales en el mismo campo democrático. Si es cierto, como dice Robert Dahl, que la democracia comienza en el momento—que llega después de mucho luchar— en que los adversarios se convencen de que el intento de suprimir al otro resulta más oneroso que convivir con él, quizá podamos sostener la hipótesis de que las últimas contiendas electorales argentinas señalan el comienzo de un sistema partidista moderno y estable. Para que ocurra tal alternancia de resultados, me parece necesario suponer que los dos grandes adversarios tendrán que aproximarse un poco en el momento mismo en que la contienda se vuelva más exasperante. Lo que significa que ambos se habrán vuelto solidarios con la democracia que les asegura la posibilidad de competir y que habrán aislado a los enemigos de la democracia¹⁶.

Aun con la ventaja de los impulsos derivados del crecimiento económico y de la modernización recientes, la situación brasileña es, quizá, la peor cuando se analiza la cuestión institucional y, en particular, la cuestión partidista. Si limitamos el raciocinio a los grandes partidos, aquellos que tienen, en el momento, las responsabilidades mayores de dirigir el Estado, el cuadro es desolador. Tenemos, en el Brasil, grandes partidos políticos que, sin embargo, no forman gobierno y que, por consiguiente, no asumen responsabilidades de Estado. Son partidos que se definen sólo para funciones electorales y para administrar intereses de clientelas. Los grandes partidos

tienen actualmente algo de los “partidos tradicionales” del Uruguay, pero, desafortunadamente, sin la cultura política democrática de ese país. Las políticas de gobierno no comienzan a explicarse antes de las elecciones sino después. En muchos casos, sólo se explican después de que el partido llegó al gobierno; o mejor aún, después de que el gobierno, ya elegido, comienza a conformar sus ministerios o secretarías. En esta hora, que es de controversias en torno a políticas y de diferencias en torno a cargos y prebendas, comienza a producirse una separación en vez de una aproximación mayor entre el gobierno y su partido. De ahí en adelante, los partidos gobiernistas comienzan a emitir señales de que no responden por el gobierno, al cual sólo están ligados por conducto de aquellos políticos que, en su carácter personal, llegaron a ministerios, secretarías o a cualquier función que consideren importante.

El caso de Brasil sirve para ilustrar, en sentido negativo, la importancia de los partidos para la consolidación de un régimen de legitimidad política. No tenemos partidos fuertes; por consiguiente, tenemos una democracia frágil. Y, sin embargo, la democracia se defiende y, hasta ahora, sobrevive. ¿Cómo? La democracia, en el Brasil, no se defiende, ni se practica de modo organizado a través de partidos políticos, sino de modo difuso a través de movimientos políticos, la mayor parte de las veces sin identidad definida. Son movimientos políticos que a veces sólo existen en el sentido cultural de la palabra, ni siquiera tienen conciencia de su propia existencia, son simples emanaciones del proceso de modernización y de un sentimiento de valorización de la democracia que aún resiste al desencanto. Ello es una señal de la fuerza y de la debilidad de la democracia en el Brasil. Una democracia fuerte, porque está enraizada en los “soportes” materiales, en la “fuerza de las cosas”, pero muy débil desde el punto de vista institucional.

¹⁶ Sería interesante ver si la hipótesis se puede generalizar también para los pequeños partidos argentinos. Aunque en términos algo diferentes, hallo indicaciones para formular

una hipótesis de este tipo en una entrevista concedida por Guillermo O'Donnell al *Jornal do Brasil*, aparecida con el título de “Bendito susto”, el 24 de enero de 1988.

V

Democracia y reformas

Un régimen de legitimidad política sólo puede darse en democracia. Este es el gran tema en el orden del día histórico de nuestros países en la actualidad. Es lo que resta de fundamental cuando comparamos los dilemas de la legitimidad política entre los años sesenta y los años ochenta, y ello porque la democracia es el único régimen que organiza, es decir, institucionaliza, el consentimiento popular, sin el cual la legitimidad perece. Y éste es el único paradigma de que podemos disponer para discernir los dilemas de la legitimidad política en la actualidad¹⁷.

Existen épocas en las que la gran lucha política se libra entre dictadura y democracia. El Chile del período de Allende y el Brasil de João Goulart, cada cual con sus peculiaridades, son casos manifiestos de la lucha entre una democracia de izquierda (Allende) y una democracia populista (Goulart) y dictaduras de derecha. Tenemos varios ejemplos más recientes de lo que significan las luchas entre dictaduras y democracias en la historia de los países latinoamericanos que pasaron por la experiencia de las dictaduras militares. Existen también épocas en las que la gran lucha se libra entre diferentes formas de dictadura; la revolución rusa es un caso diáfano, pero de ningún modo único, de lucha entre una dictadura de derecha y una dictadura de izquierda, caso que, como otros, se resolvió por la izquierda. Hay, especialmente en los años treinta, varios ejemplos de casos de este mismo tipo que, sin embargo, se resolvieron mediante dictaduras de derecha.

¹⁷Las dictaduras, cualesquiera que sean, *movilizan*. Ello, por lo demás, en la mejor de las hipótesis, por regla general *desmovilizan*. *Movilizan* eventualmente pero no *institucionalizan*. Institucionalizar significa establecer un régimen de derecho, o sea, la preeminencia de la ley, de la norma, *the rule of law*. En una movilización, el valor supremo no está en la ley, o sea, en la institución, sino en la persona del líder o del partido que la realiza. El paradigma de la movilización es la movilización general en caso de guerra, la movilización de un ejército, etc. En la institucionalización de la democracia, el valor más alto está, no en la persona del líder ni del partido dominante, sino en las normas institucionales que permiten a las personas organizar los espacios de su propia libertad.

Pero existen también épocas —y pienso que es nuestro caso actual— en las que la gran lucha se libra en el campo de la democracia. Puede decirse que, básicamente, se trata de una gran lucha histórica por el significado de la democracia. En la Argentina, un militante del Partido Justicialista (peronista) tendrá una visión diferente de la democracia, tal vez muy diferente de la visión de un militante de la Unión Cívica Radical. En el Brasil, un militante del Partido de los Trabajadores (PT) tiene, ciertamente, una visión de la democracia que difiere bastante de la de un militante del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) y estas dos imágenes de la democracia se distinguen, en muchos puntos, de la visión de un militante del Partido del Frente Liberal (PFL) o, todavía más, del Partido Democrático Social (PDS). Pero sostengo que, en los dos países, éstas y otras fuerzas políticas estarán obligadas a proponer su visión de la democracia y estarán obligadas a librar su combate respecto del significado de la democracia en el terreno de la democracia.

Estos países en transición llegarán a tener, quizá, una democracia representativa de tipo liberal tradicional, o una democracia liberal moderna, es decir, de algún contenido social, o una democracia moderna de masas, con amplia participación popular, o una democracia socialista moderna, o sea, de masas, representativa y pluralista, pero también con variados mecanismos de participación directa. Podríamos formular aún otras hipótesis. Por ejemplo, es muy posible que en algunos países, como en el caso del Brasil, terminen prevaleciendo democracias de corte marcadamente conservador. En todo caso, lo cierto es que la controversia en torno al significado de la democracia es una polémica capital en nuestra época. Ninguna fuerza política con vocación de poder, o mejor aún, con vocación de hegemonía, capaz, por consiguiente, de proponerse como representante de fuerzas sociales aptas para ejercer funciones de clase dirigente en la sociedad, puede sencillamente ignorarla. Un régimen de legitimidad política sólo puede ser la democracia y la definición de aquello que se en-

tiende por democracia es parte fundamental del contenido de las políticas de cualquier clase que pretenda disputar las funciones de clase dirigente en la época actual.

El debate sobre la democracia es, en las condiciones de América Latina, una controversia sobre la legitimidad política y, por consiguiente, sobre las formas políticas e institucionales sin las cuales no se puede hablar de legitimidad¹⁸. Pero es también una polémica respecto de la eficacia de la democracia; el hecho de enfocar la democracia, en primer lugar, desde el ángulo de la legitimidad "no puede desviarnos de reconocer que la democracia pueda morir por ineficaz"¹⁹. No se trata, evidentemente, de subordinar el valor de la democracia al crecimiento económico. Muy por el contrario, pues como dice Medina, "si mucho se aprieta es más importante la legitimidad que la eficacia". Recuerdo que en un análisis de las relaciones entre la democracia y la riqueza, José Medina afirmaba la democracia como un valor en sí de la manera más clara posible: "...frente a la realidad latinoamericana interesaba, especialmente, la subrayada acentuación que cobran los aspectos de legitimidad. Y pues, que ha habido antes extensas referencias a la correlación 'materialista' democracia y riqueza, es justo insistir ahora en la versión 'idealista' que insiste más que nada en el valor de las creencias, en el peso de seculares 'vigencias intangibles' (valor del sistema político, valor de la autoridad legítimamente constituida, valor de las reglas del juego, valor del diálogo entre iguales, valor del significado humano del compromiso razonable"²⁰.

Existen, ciertamente, en la América Latina actual quienes desean la democracia "al menor costo posible". Como dirían Enzo Faletto y Aníbal Quijano, existen los que entienden que las reformas podrían colocar a la democracia en pe-

ligro y, por ello, tendrían que limitarse al mínimo. Son aquellos que, como dice Faletto, parecería que entienden el tema de la democracia en los siguientes términos: "preservemos la democracia y no transformemos mucho las cosas para preservar la democracia". En este caso, caminaríamos hacia una situación paradójica, de una democracia que, para preservarse, evitaría en lo posible las situaciones de conflicto. O, en las palabras de Quijano: "en la medida en que la democracia se convierte solamente en un campo de negociaciones y de conciliación, entonces todo se va achataando, porque efectivamente no hay nada que cambie de manera importante en área alguna de la vida cotidiana". Como puede verse, las indagaciones respecto de la eficacia de la democracia pueden ser no indagaciones exteriores, sino indagaciones sobre su contenido, es decir, sobre su verdadero significado. Si la democracia no existe como espacio de conflictos, ¿cuál es el sentido de la democracia?²¹.

Una vez aseguradas las debidas diferencias en la jerarquía de los valores, hay que reconocer que las cuestiones de la vida social y económica no pueden verse como ajenas al sentido de una democracia moderna. Todos sabemos que uno de los impulsos importantes de la democratización es el crecimiento del empleo, la corrección de la desigualdad social extrema, la redistribución del ingreso, etc. El tema de la construcción institucional, es decir, el tema típico de la democracia política, lleva al tema de la democracia social y, por consiguiente, al tema de una política de reformas para la economía y para la sociedad²². Habrá, según los partidos, los intereses y las clases, diferentes concepciones acerca de cuáles deben ser las reformas, sobre cómo deben realizarse y a quién deben beneficiar. Después del ocaso de las "viejas clases", es difícil imaginar cualquier "nueva clase" —sea la burguesía, la clase obrera, las "clases medias" o lo que más se

¹⁸Paso por alto en el texto, y también en mi exposición, una cuestión importante que Palma subrayó en los debates: los que no consiguen ver en la democracia política sino elecciones y partidos, también son incapaces de ver que el "simple" establecimiento de una democracia política exige la definición previa de condiciones sociales bastante complejas, las que no se dan en muchos países de América Latina. Significa decir que la conquista de la democracia política puede entrañar la exigencia de efectuar cambios mucho más significativos de lo que se piensa.

¹⁹Medina Echavarría, *op. cit.*

²⁰*Ibid.*, p. 146.

²¹De nuevo, me refiero a la participación de estos investigadores en los debates del seminario sobre Cambios en los Estilos de Desarrollo en el Futuro de América Latina.

²²Este tema, clásico en el pensamiento político de la época moderna, fue abordado de nuevo recientemente en el marco del debate latinoamericano, por Fernando Calderón y Mario dos Santos. Véanse los documentos presentados por estos autores en el simposio sobre Democracia, Totalitarismo y Socialismo en la École des Hautes Études en Sciences Sociales de París, en enero de 1987.

admíta como posible en el campo de las clases que surgen— que pueda tener pretensiones de “clase dirigente” en la sociedad sin que presente a ésta una perspectiva de reformas, que más adelante tendrá que convertirse en una política de reformas²³.

Hay algo más. Desde los años treinta hasta los años cincuenta, estos temas aparecían a escala nacional, o sea, en cada país, y podían obtener respuestas adecuadas a este nivel. José Medina menciona, por ejemplo, que una de las tareas históricas de América Latina era la de la integración nacional, entendiendo como tal la integración de las poblaciones al interior de una nación, la cuestión del dualismo estructural, la cuestión de la heterogeneidad cultural, etc. Posiblemente, buena parte de estas cuestiones continúe en la agenda histórica de la mayor parte de las naciones latinoamericanas. Pienso, sin embargo, que en la actualidad, es preciso reivindicar la importancia de otro tema tratado también por Medina. Me refiero a la necesidad de la integración latinoamericana, cuando no la integración del conjunto de los países de la región, perspectiva improbable en las circunstancias actuales, al menos la de países que se asemejan por la comunidad de

intereses y que, de inmediato, presentan la posibilidad de una unión. Existen algunas experiencias bien logradas en los esfuerzos de la integración latinoamericana y que deberían estimular nuevos esfuerzos dirigidos hacia una mayor integración.

La verdad es que, en medio de un orden internacional que también se halla en crisis y en proceso de redefinición, la mayor parte de los países latinoamericanos se enfrentará a enormes dificultades, quizá dificultades insuperables, para convertirse en viables como sociedades modernas y democráticas. Siempre existen excepciones, pero para la mayor parte el tema de la integración adquiere carácter urgente: o se integran entre sí para afirmar, en conjunto, su autonomía en el plano internacional, o se integran a alguna gran potencia, pero en posición de subordinación. ¿Qué significa el concepto de soberanía para la mayor parte de los estados latinoamericanos cuando tienen, actualmente, que polemizar con el sistema financiero internacional la cuestión de la deuda externa? Y conviene no olvidar que, por importante que esta cuestión se presente en este momento, apenas es un ejemplo. Todos sabemos que existen varios otros.

VI

Los paradigmas y los intelectuales

Los dilemas de la legitimidad política, porque se refieren al rumbo, a la dirección, al sentido que la sociedad habrá de tomar, propician actualmente como en los años treinta y en los años sesenta el debate sobre los grandes temas del desarrollo

²³ Señalo al pasar, porque éste sería tema para otra oportunidad, que si la construcción de una democracia sólida pasa por el camino de las reformas, cualquiera que pueda ser el origen o la inspiración de éstas, el camino de las reformas no siempre pasa por el terreno de la democracia. A lo largo de su historia, el Brasil presenta un caso en el que las reformas constituyen una cuestión entre los liberales y las izquierdas, pero sólo se convierten en materia de política cuando pasan a manos de los conservadores, en general, por medios autoritarios. Como ejemplos tenemos la abolición de la esclavitud en el Imperio, las leyes sociales durante la dictadura de Vargas y las reformas recientes del régimen militar.

político y económico de los países de América Latina. De este modo, sumándose al tema nuevo (¿será realmente nuevo?) de la construcción institucional de la democracia, retornan a la agenda histórica los temas referentes a la transformación de la sociedad y a la viabilidad nacional de los países de la región. Es el gran debate que libran, o deberían librar, en este momento, las clases que pretenden llegar un día a ser dirigentes y en el que participan, o deberían participar, los intelectuales, sean los “orgánicos”, los “tradicionales” o cualesquiera otros.

En estas circunstancias, sería indispensable que volviésemos a los debates sobre los proyectos y los paradigmas, que estaban muy en boga en los años treinta y en los años sesenta y que están totalmente pasados de moda en la actualidad. No

se trata, evidentemente, de repetir el dogmatismo, sea éste romántico o vulgar, de los paradigmas de los años sesenta, su autoritarismo implícito (a veces explícito), su iluminismo y su elitismo. Tampoco se pretende que con el regreso del debate respecto de los proyectos y los paradigmas volvamos a repetirlos o definirlos, según el mismo estilo de antes. Sin embargo, sucede que no podemos permanecer sin algún tipo de visión global respecto de estas sociedades, si pretendemos hacerlas viables, si pretendemos reformarlas (o transformarlas) y si pretendemos viabilizar en ellas la democracia. O sea, si pretendemos reencontrar la "coherencia" de sus "soportes".

En un artículo muy interesante de Adam Przeworski se habla de la democracia como un resultado eventual de conflictos ("contingent outcome of conflicts"). La traducción brasileña tiene un título muy libre, pero muy sugestivo: *ama a incerteza e seras democrático*²⁴. Mi convicción, en contraste con la de Przeworski, es que la democracia en América Latina, además de un resultado contingente de conflictos, tiene que ser un programa político, no, al menos no necesariamente, un programa partidista, sino ciertamente un programa de varios partidos, los que, a despecho de sus múltiples divergencias respecto de otras cuestiones, deberán inscribir la construcción de la democracia como la primera en sus prioridades. Y más aún, deberá ser un programa no sólo de los partidos, por plurales y numerosos que sean, sino también de instituciones intelectuales, culturales, religiosas, sindicales, profesionales, etc. En una palabra: deberá ser una cultura organizada. Si, en América Latina, dejamos el juego de las fuerzas "a su espontaneidad", como si estuviésemos delante de un mercado político ya establecido, probablemente tendremos algo mucho peor que un posible regreso a los regímenes militares. Es muy posible que, en las circunstancias económicas, sociales y políticas que reinan en los países de la región, tengamos un deterioro de los valores políticos, fenómenos de degeneración social y de estancamiento económico que restablezcan toda la verosimilitud de la hipótesis de Medina respecto de los riesgos de una anomia generalizada, con todas las consecuen-

cias terribles, y actualmente en gran medida imprevisibles, a que puede llevar una situación como ésta.

Hubo muchos cambios en América Latina entre los años sesenta y los años ochenta, pero no varió la urgencia, "la conciencia de esa urgencia", como dice Medina. Esta "conciencia de la urgencia" es, hoy como hace veinte años, "la característica esencial del actual momento latinoamericano". Al comienzo de los años sesenta, es decir, antes del golpe de Estado de 1964 en el Brasil y de la serie de golpes de Estado que se sucedieron en diversos otros países, Medina hacía una advertencia semejante. Pero en aquellos años, Medina concedía la posibilidad de que se produjeran restauraciones oligárquicas, cosa que no sucedió, e intervenciones militares, las cuales de hecho ocurrieron, instaurando una época de triste memoria en nuestra historia. Me parece que en la actualidad, excluidas las posibilidades de restauraciones oligárquicas y disminuidas, por fuerza de su propio desgaste, las probabilidades de nuevas intervenciones militares, quizá no sea el fantasma de las regresiones el que cause los mayores temores. Si fracasan las perspectivas democráticas, quizá estemos condenados a algo mucho peor que todo lo que ya vivimos en un pasado reciente. Medina, en los años sesenta, mencionaba a Weimar y lo que siguió después, y estas imágenes parecen demasiado distantes de nosotros para que las consideremos como posibles. Tal vez no tengamos más a la vista un totalitarismo al estilo de Hitler o de Stalin. Pero ¿deberíamos sentir mayor tranquilidad porque creamos que las regresiones históricas de ese tipo ya no son posibles? Entre las funciones del intelectual, una de las más importantes es la de vigilar los peligros y advertir al respecto, proponiendo, si se pudiera, las perspectivas que permitan superarlos.

José Medina Echavarría aparece como una figura ejemplar en lo quizá esté entre los papeles importantes que pueden tener los intelectuales, en circunstancias como las que estamos viviendo. Estos papeles son los de recopilar informaciones, organizar el saber y, de ser posible, proyectar grandes ideales que salvaguarden el sentido de la política y de la razón histórica. Creo que hago justicia a la memoria de José Medina, como a mis propias convicciones, al decir que las funciones de los intelectuales, en este mundo en crisis en el

²⁴ Adam Przeworski, "Ama a incerteza e seras democrático", revista *Novos Estudos*, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

cual vivimos, incluyen también la salvaguarda de las utopías, de las utopías liberales, socialistas, o de otras que puedan imaginarse (y no nos olvidemos que el liberalismo, como dice Medina, siguiendo a Ortega y Gasset, es una utopía, "es la decisión de convivir con el enemigo; es decir, la capacidad del diálogo y del compromiso"). Pero deberán ser utopías democráticas y moldes que inspiren la acción en el sentido de la construcción de la democracia y de la transformación de una sociedad que todavía tiene mucho camino que recorrer hasta que logre afirmarse como sociedad democrática.

Estas funciones del intelectual en la política no pueden confundirse con las opciones partidistas que tales o cuales intelectuales puedan realizar, porque, en sentido estricto, las opciones partidistas son opciones de ciudadanos. Como ciudadanos, los intelectuales tienen, como también al final de cuentas otros ciudadanos, el derecho

de entrar (o de no entrar) en partidos políticos. Pero en el caso de que el intelectual ingrese a un partido, tanto mejor si tuviere la conciencia de que ello no lo exime de sus deberes de intelectual. Y esos deberes conciernen a la reunión de informaciones, la organización del saber y la construcción de las grandes perspectivas de una sociedad democrática y civilizada, deberes que lo vinculan, más allá de su partido, al conjunto de la sociedad.

El diálogo en torno a la obra de José Medina Echavarría que, no siendo hombre de partido era, sin embargo, un ciudadano de fina sensibilidad política, tal vez se convierta en la oportunidad de salvaguardar el papel del intelectual en la política, del intelectual que, estando en los partidos o fuera de ellos, se coloca al servicio de la razón histórica y de la construcción de la democracia.

(Traducido del portugués)