

Democracia y reforma social en América Latina: reflexiones a propósito de la experiencia europea	Título
Boron, Atilio A. - Autor/a	Autor(es)
Estado, capitalismo y democracia en América Latina	En:
Buenos Aires	Lugar
CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales	Editorial/Editor
2003	Fecha
	Colección
reforma social; democracia; estado; capitalismo; politica; sociedad civil; Europa; America Latina;	Temas
Capítulo de Libro	Tipo de documento
<a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/se/20100529020852/7capituloV.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/se/20100529020852/7capituloV.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**  
**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**  
**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**  
[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Boron, Atilio A. CAPÍTULO V. DEMOCRACIA Y REFORMA SOCIAL EN AMERICA LATINA: REFLEXIONES A PROPOSITO DE LA EXPERIENCIA EUROPEA. En publicación: Estado, capitalismo y democracia en America Latina. Atilio A. Boron. Coleccion Secretaria Ejecutiva, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Agosto 2003. p. 320. ISBN: 950-9231-88-6.

Disponible en la World Wide Web:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/estado/capituloV.pdf>

Fuente: Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la red CLACSO - <http://www.clacso.org.ar/biblioteca>



**BIBLIOTECA VIRTUAL DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO**

<http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/biblioteca/fbiblioteca.html>

#### **Como citar este documento**

Boron, Atilio. **Estado, capitalismo y democracia en America Latina**. *Coleccion Secretaria Ejecutiva*, Clacso, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Agosto 2003. p. 320. 950-9231-88-6. Disponible en la World Wide Web:

<http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/libros/estado/estado.html>

E-mail: [clacso@clacso.edu.ar](mailto:clacso@clacso.edu.ar)

CAPÍTULO V  
DEMOCRACIA Y REFORMA SOCIAL EN AMERICA LATINA:  
REFLEXIONES A PROPOSITO DE LA EXPERIENCIA EUROPEA

I. LA TEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA

La situación actual de América Latina nos confronta con una vieja pero siempre renovada discusión en torno a los límites y potencialidades reformistas del Estado democrático en las sociedades capitalistas. Se trata, como es por demás conocido, de un debate que marcó una de las etapas más luminosas en la trayectoria de la Segunda Internacional y en el curso del cual las cabezas más esclarecidas del movimiento socialista produjeron aportes de singular trascendencia teórica<sup>1</sup>. Esta polémica, atizada por los vientos de la Primera Guerra Mundial y la Revolución Rusa, concluyó en forma lamentable al disociarse –tanto en la práctica como en la teoría– socialismo de democracia y reforma de revolución. El resultado no pudo haber sido más infeliz: la socialdemocracia abjuró de sus pretensiones transformadoras y de su proyecto de construir una sociedad socialista –liberada de las plagas que había denunciado en el capitalismo– resignándose al logro de metas mucho más modestas, como tratar de insuflar un espíritu más solidario al capitalismo monopólico. Por otro lado, los socialismos “realmente existentes” naufragaron –en grados diversos, naturalmente– en las aguas procesosas de un despotismo burocrático que los condenó a ser ineficientes en el manejo de la economía, políticamente autoritarios y moralmente inaceptables.

Hoy, a tres cuartos de siglo del apogeo de esa controversia, la trayectoria histórica del capitalismo –tanto en el centro como en la periferia– y las vicisitudes del socialismo tornan inevitable el replanteo profundo de una problemática tan

---

1. La discusión en torno al tema del reformismo –el famoso Bernstein-Debate– puede seguirse en las contribuciones clásicas de Edward Bernstein, *Las premisas del socialismo y las tareas de la socialdemocracia*, México, Siglo XXI, 1982; Karl Kautsky, *La doctrina socialista*, Buenos Aires, Claridad, 1966; y de este mismo autor sus otros dos escritos, *La revolución social* y *El camino del poder*, publicados conjuntamente por Cuadernos de Pasado y Presente, México, 1978; Rosa Luxemburgo, *¿Reforma o Revolución?*, México, Grijalbo, 1967 y *Huelga de masas, partidos y sindicatos*, México, Grijalbo, 1970; V. I. Lenin, *¿Qué hacer?*, México, ERA, 1977, y *Dos tácticas de la socialdemocracia en la revolución democrática*, Moscú, Progreso, 1975; León Trotsky, *Resultados y Perspectivas*, México, Juan Pablo, 1976. Véase asimismo Lucio Colletti, “Bernstein y el Marxismo de la Segunda Internacional”, en su *Ideología y Sociedad*, Barcelona, Fontanella, 1975, pp. 71-159; Bo Gustafsson, *Marxismo y Revisionismo*, Barcelona, Grijalbo, 1975; Ralph Miliband, *Marxism and Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1977, pp. 154-190; y por último, la compilación de Guido Quazza, *Riforma e Rivoluzione nella storia contemporanea*, Turín, Einaudi, 1977.

densa y compleja como la que nos preocupa. En efecto, no se puede hablar seriamente de democracia sin discutir también sobre el socialismo; tampoco se puede discurrir sobre éste ignorando la centralidad de la cuestión democrática. Por otro lado, el inapelable veredicto de la historia demuestra –y América Latina ofrece pruebas categóricas al respecto– que se necesitaron revoluciones sociales para que pudieran llevarse a cabo reformas trascendentes en las estructuras básicas de la sociedad, y que el impulso reformista huérfano de una visión más o menos clara de una utopía política –“construcción de mundos imposibles que alumbran a la formación de mundos posibles”– culmina en la decepcionante administración de las rutinas cotidianas<sup>2</sup>.

Con todo, no pretendemos ahora embarcarnos en el examen de esta temática. Antes bien, lo que está en nuestro ánimo es fundamentar, a la luz de la experiencia histórica concreta de las democracias capitalistas desarrolladas, la necesidad de la reforma social en momentos en que América Latina atraviesa por la crisis económica y social más grave de su historia y se ponen en marcha políticas de ajuste que acentúan los rasgos más recesivos y aberrantes de nuestras sociedades.

Quisiéramos evitar que, al ventilar estas reflexiones, el razonamiento se esterilice en una visión catastrofista y fatalmente pesimista del momento actual, insistiendo unilateralmente en sus aspectos destructivos y dejando de lado aquello que Massimo Cacciari acertadamente denominara “la productividad de la crisis”, es decir su capacidad para abrir nuevos caminos que hasta ayer se hallaban clausurados y para ensanchar el horizonte de visibilidad de los sujetos sociales<sup>3</sup>. Pero la perspectiva que denuncia la imposibilidad –o la futilidad– de la reforma tiene una contraparte simétrica, no menos equivocada: es la que expresa con aire desafiante Ludolfo Paramio cuando sostiene que

“(…) el reformismo es la forma superior de conciencia del movimiento obrero, y las reformas del capitalismo impuestas por el movimiento no suponen su perfeccionamiento, sino etapas de su transformación en un sistema socialista. Para aceptar este segundo punto hay que admitir que estamos asistiendo a un cambio en la relación de fuerzas entre las clases, cambio que, pese a su duración secular, apuntaría inequívocamente hacia el ascenso del proletariado como nueva clase dominante”<sup>4</sup>.

Si hemos reproducido largamente la cita del teórico español es porque sintetiza de manera notable una concepción –tan difundida como profundamente inexacta– entre los reformistas, cuyo defecto es confundir las intenciones de los ac-

---

2. Sobre esta temática, cf. Franz J. Hinkelammert, *Crítica a la razón utópica*, San José, Departamento Ecueménico de Investigaciones, 1984, p. 28.

3. Cf. Massimo Cacciari, “Transformación del estado y proyecto político”, en *Cuadernos Políticos*, N° 25, México, julio-setiembre de 1980, pp. 7-28.

4. Ludolfo Paramio, *Tras el Diluvio. La izquierda ante el fin de siglo*, Madrid, Siglo XXI, 1988, pp. 79-80.

tores con los procesos sociales reales. No está en nuestro ánimo juzgar las primeras, a las cuales por un principio metodológico encontraremos siempre nobles y altruistas; pero no podemos dejar de registrar lo que la historia nos enseña acerca de los resultados concretos de las acciones de los hombres mejor inspirados. No conviene abrir ahora una polémica sobre una cuestión tan abstracta y genérica como la que plantea Paramio. Por eso nos limitaremos a cederle la palabra a alguien que, hace unos cuantos años, meditó cuidadosamente sobre el tema.

“La lucha por las reformas no genera su propia fuerza independientemente de la revolución. Durante cada período histórico, la lucha por las reformas se lleva a cabo sólo en el sentido indicado por el ímpetu de la última revolución; y continúa hasta tanto el impulso de ella sigue haciéndose sentir...en cada período histórico la lucha por las reformas se lleva a cabo solamente dentro del marco de la forma social creada por la última revolución...Resulta anti-histórico representar la lucha por las reformas como una simple proyección de la revolución y a ésta como una serie condensada de reformas”<sup>5</sup>.

No son necesarios demasiados argumentos para demostrar que los hechos se inclinaron en favor de las tesis de Rosa Luxemburgo: las reformas sociales, por genuinas y enérgicas que sean, no cambian la naturaleza de la sociedad preexistente. La reforma no es una revolución dilatada, que se desenvuelve por etapas hasta que, con la imperceptibilidad del viajero que cruza la línea ecuatorial –para seguir con la famosa metáfora de Edouard Bernstein– se arrije a la nueva sociedad. La construcción de los “mundos posibles” no procede de esa manera. Casi un siglo de reformismo en Occidente no fue suficiente para “superar” el capitalismo. Contrariamente a lo que cree Paramio, el sistema no ha sido transformado en dirección al socialismo sino que se se ha consolidado como un capitalismo crecientemente excluyente pero más flexible, dotado de mayores capacidades de adaptación y control de sus propias crisis y robustecido por una legitimidad democrática impensable en las fases más primitivas de su desarrollo. Y si se habla de correlación de fuerzas el diagnóstico de Paramio resulta todavía más temerario, dado que se requiere una agudeza visual poco común para percibir en el panorama de los capitalismos desarrollados –para no hablar de la periferia– esas tendencias seculares que vendrían a demostrar “inequívocamente” el ascenso del proletariado como nueva clase dominante. Más bien, lo que el común de los mortales distingue son fenómenos bastante menos excitantes, tales como el auge del neoconservadorismo en la Europa septentrional o los Estados Unidos; o la capitulación de los “socialismos mediterráneos” en la Europa del Sud, súbitamente devenidos en gestores y administradores del reajuste capitalista. Al concluir su notable y polémico ensayo, Adam Przeworski resume con estas palabras la experiencia de un siglo de reformismo:

---

5. Rosa Luxemburgo, *¿Reforma o revolución?*, México, Grijalbo, 1967, p. 88.

“Las reformas conducirían al socialismo si y sólo si 1) fueran irreversibles, 2) de efectos acumulativos, 3) conducentes a nuevas reformas, y 4) dirigidas hacia el socialismo. Como hemos visto, los socialistas reformistas han venido pensando desde la década de 1890 que las reformas cumplían todas esas condiciones y, por tanto, su acumulación llevaría al socialismo, pero hasta el momento eso no ha ocurrido”<sup>6</sup>.

En resumen, las reformas sociales contribuyeron decisivamente a la efectivización de ciertos cambios *dentro* de la sociedad capitalista, pero hasta ahora la historia no registra un solo caso en que a partir de ellas se hubiera logrado trascender a este régimen de producción e instaurar una forma superior de organización económica y social. En consecuencia: debemos internarnos por el camino de las reformas sociales en América Latina, pero sin olvidar las lecciones del pasado que enseñan que ellas no sirven para sustituir los parámetros básicos de los capitalismo realmente existentes. Al igual que la inscripción que Dante imaginara en la puerta del Infierno, en el frontispicio de ese sendero puede también leerse *Lasciate ogni speranza voi che entrate*. Pero en la actual coyuntura nacional e internacional ésa es nuestra única oportunidad de avanzar, y habrá que esperar a que cambien las condiciones objetivas y subjetivas antes de que sea posible vislumbrar alternativas más prometedoras. El error de muchos reformistas ha sido el de confundir necesidad con virtud: aun cuando en las circunstancias actuales las reformas sean lo único que queda por hacer, eso no las transforma en instrumentos adecuados para la conquista del socialismo. Son lo posible, pero no constituyen lo deseable si es que mantenemos la mirada instalada en el horizonte de nuestra utopía. Aspiramos a más, pero vivimos en tiempos de reflujo que nos obligan a conformarnos con menos. Edelberto Torres Rivas captó con notable agudeza esta paradoja al sostener que “vivimos en los noventa una etapa en que la revolución es más necesaria como propuesta para una sociedad más justa, pero ella se ha vuelto imposible en las actuales circunstancias regionales e internacionales”<sup>7</sup>. En épocas parecidas, hacia el final de su vida, Engels advertía que no debíamos permitir que nuestra impaciencia se convirtiera en argumento teórico pues a causa de ese talante podríamos cometer el error de fetichizar las reformas y transmutarlas, al calor de nuestros desengaños, en una revolución por etapas. Si propiciamos con energía y convicción la necesidad de introducir reformas de fondo en el capitalismo, es porque creemos que las fuerzas socialistas no pueden permanecer cruzadas de brazos hasta el momento en que llegue el incierto “día decisivo”. La patética condición en que se encuentran grandes sectores de las sociedades latinoamericanas exige correctivos inmediatos, que la burguesía sólo está aceptará si una correlación de fuer-

---

6. Adam Przeworski, *Capitalismo y Socialdemocracia*, Madrid, Alianza, 1988, p. 272.

7. Cf. Edelberto Torres Rivas, “La democracia electoral y sus dificultades en América Latina”, ponencia presentada al Encuentro Internacional de Latinoamericanistas organizado por el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, 5-7 de setiembre de 1990, p. 2.

zas que le sea inmensamente desfavorable se lo impone abrumadoramente. Como la historia y la sociedad se mueven dialécticamente, el resultado de esas innovaciones habrá de ser un temporario fortalecimiento de la sociedad capitalista; también la creación de una serie de condiciones que, cuando maduren, habrán de posibilitar –entonces sí– el tránsito hacia el socialismo en consonancia con las estipulaciones teóricas de Marx. No faltarán quienes –agobiados por el triunfo del capitalismo– nos reprochen por esta mezcla de optimismo y voluntarismo que traspasa nuestro argumento. Respondemos brevemente de la mano de Rousseau: “Si Esparta y Roma perecieron, ¿qué estado puede esperar durar siempre?”<sup>8</sup> ¿O acaso debemos creer que el capitalismo se ha vuelto inmortal?

A partir de estas consideraciones tendría sentido preguntarse por las posibilidades que existen para consolidar un orden democrático en un contexto de crisis como el actual, y el papel que en esta tarea le cabe a la reforma social. Creemos que éstas son cuestiones urgentes dada la coyuntura que caracteriza a América Latina: la prolongada recesión económica internacional, el endeudamiento externo, el desplome de los socialismos reales, los legados de la experiencia autoritaria y los desajustes de una estructura social aceleradamente transformada son condiciones que exigen imperativamente la puesta en marcha de una decidida política reformista. La tesis de este trabajo, en consecuencia, es que las frágiles democracias latinoamericanas sólo podrán sobrevivir si tienen la audacia y la sabiduría suficientes como para promover un ambicioso programa de reformas sociales que modifiquen sustantivamente el funcionamiento del capitalismo periférico. Privadas de esa profunda vocación reformista, languidecerán hasta sucumbir ante los embates combinados de la crisis y la intolerancia de los autoritarios. Sólo un sincero y genuino reformismo hará posible que los pueblos de la región resuelvan positivamente y creativamente la crisis actual, consolidando institucionalmente los actuales avances democráticos y sentando las bases para futuros desarrollos. Veamos este argumento más detenidamente.

## II. LA RECONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA: LA LECCIÓN DE EUROPA

Es bien sabido que la historia no se repite, pero cuando por excepción lo hace lo que antes había sido una tragedia reaparece como una farsa. En este sentido la rica y variada experiencia europea debe ser tomada como un estímulo para una reflexión sobre el futuro posible de nuestras democracias y no como una codificación *ex ante* del mismo. Hecha esta elemental salvedad, la segunda posguerra europea y, hasta cierto punto, la primera –pensemos en la República de Weimar y el advenimiento del fascismo en Italia– parecerían constituirse en campos fértiles para la imaginación comparativa.

---

8. Juan Jacobo Rousseau, *Del Contrato Social*, Madrid, Alianza, 1980, p. 92.

En efecto, a la salida de la Segunda Guerra Mundial, Europa se encontraba abrumada por el trauma del conflicto, y éste pesaba tanto sobre los espíritus de los triunfadores como sobre quienes habían sido derrotados. Además, la miseria ética del fascismo había envenenado la atmósfera cultural europea y carcomido las solidaridades sociales más elementales, agigantando los obstáculos que se interponían frente a los proyectos de reconstrucción nacional. Por otra parte, el viejo continente se hallaba agobiado por la destrucción física de grandes porciones de su territorio y de sus unidades productivas, en una escala que no tenía precedentes en toda su larga historia. En suma, y para no perder demasiado tiempo en describir cosas que son bien conocidas, para su reconstrucción Europa necesitaba de un milagro. Muchos sostienen que éste efectivamente ocurrió, y no cesan de alabar la sabiduría de la élite de la posguerra que refundó el capitalismo europeo. Sin embargo, lo verdaderamente milagroso fue que Europa haya emergido del marasmo de la posguerra en democracia<sup>9</sup>.

Claro está que no se deberían perder de vista una serie de circunstancias que impiden trazar un paralelo demasiado riguroso entre la Europa de la posguerra y la crisis actual de América Latina. En primer lugar, la reconstrucción económica y política de Europa Occidental se llevó a cabo en el contexto de una expansión extraordinaria de la economía internacional. De hecho, el período que transcurre entre 1948 y 1973 constituye la época de oro del capitalismo, caracterizada por altas tasas de crecimiento junto con aumentos sostenidos en el empleo y los salarios reales. La actual transición democrática latinoamericana, por el contrario, tiene lugar en un ciclo descendente o de relativo estancamiento en la evolución de la economía mundial. Segundo: la reconstrucción europea se verificó en un marco estratégico mundial que favoreció una masiva transferencia de capitales norteamericanos hacia Europa. El Plan Marshall no fue el único canal mediante el cual grandes cantidades de dinero afluyeron hacia las devastadas economías europeas, contribuyendo notablemente a su acelerada reactivación. En América Latina, por el contrario, lo que se observa es que el peso de la deuda externa obliga a exportar capitales hacia los Estados Unidos, y en menor medida hacia los países del Club de París, por sumas aproximadamente equivalentes al costo de un Plan Marshall por año y que en términos relativos al PIB representan una proporción igual al doble de lo que significó para la República de Weimar el pago de las “reparaciones” después del Tratado de Versailles. En tercer lugar, en Europa los países derrotados en la guerra no sólo vieron sus ciudades y fábricas destruidas: los aliados también barrieron las clases, grupos e instituciones que antaño se habían consagrado como los verdaderos bastiones del autoritarismo. Alemania

---

9. Sobre estos asuntos véase Andrew Shonfield, *Modern Capitalism*, Oxford, Oxford University Press, 1965; Stephen R. Graubard (comp.) *A new Europe?*, Boston, Beacon Press, 1963; y Charles S. Maier, “The Two Postwar Eras and the Conditions for Stability in Twentieth Century Western Europe”, en *The American Historical Review*, vol. 86, N° 2, abril de 1981.



emerge de la guerra sin sus Junkers, con su despótica burocracia estatal completamente desorganizada y con su ejército –tradicional baluarte de la reacción– disperso y destruido. Algo similar se comprueba en Italia y, en otras latitudes, en Japón. Nada de esto ha ocurrido en América Latina, en donde por regla general las transiciones democráticas se han producido en condiciones muy distintas, caracterizadas por la continuada presencia de los grandes actores autoritarios acomodándose a regañadientes –a la espera de mejores tiempos– a las exigencias de la redemocratización. En cuarto lugar, la reconstrucción europea se produjo en un marco económico, político y cultural que estimuló la adopción de políticas económicas expansivas a los efectos de asegurar el crecimiento económico, el pleno empleo y un sostenido ascenso en los niveles de vida de las grandes mayorías nacionales. La coyuntura latinoamericana de hoy se distingue, por el contrario, por un predominio neoconservador que impuso un “ajuste” monetarista y recesivo a nuestras economías –dogma fervorosamente compartido por los más diversos gobiernos del área– y cuyos efectos globales son nada menos que la consagración del “darwinismo social” del mercado y sus escandalosas consecuencias sobre la justicia y la equidad.

Por último, el clima ideológico europeo de la posguerra sorprendía por su exaltación de la libertad y la democracia y por su condena al nazismo y –en términos generales– al totalitarismo. El clima de opinión que hoy prevalece en Occidente, y al cual no escapa América Latina, expresa antes que nada el escepticismo ante la democracia, consistentemente articulado por los principales voceros de las corrientes neoconservadoras. En efecto, mientras gran parte de la izquierda “post-marxista” parece haber llegado a la conclusión de que el capitalismo se ha reconciliado definitivamente con la democracia y resuelto las contradicciones que antaño la separaban de ella, los representantes más lúcidos de la derecha no dejan de manifestar su pesimismo acerca de la compatibilidad entre uno y otra. Samuel Brittan, por ejemplo, se preguntaba en un trabajo publicado hace unos años si la democracia podía manejar la economía: su respuesta era cuidadosamente negativa, si bien la expresaba con la elegancia y el tacto necesarios para no irritar a la conciencia democrática de nuestra época. Lo mismo podemos decir de Samuel Huntington y los demás teóricos influidos por el famoso informe de la Comisión Trilateral sobre la gobernabilidad de las democracias, aun cuando en este caso las dudas acerca de la funcionalidad de estos regímenes para la acumulación capitalista fueron expuestas sin mayores rodeos. Es interesante destacar esta paradoja: mientras que los estudiosos vinculados a la tradición del pensamiento socialista parecen estar firmemente convencidos de la reconciliación de esta curiosa pareja formada por el capitalismo y la democracia, los representantes intelectuales de la derecha no cesan de manifestar su escepticismo. ¿Quién tendrá la razón?<sup>10</sup>

---

10. Cf. Samuel Brittan, “Can democracy manage the economy?”, op. cit.; Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The crisis of democracy*, New York, New York University Press, 1975.

Aquellas condiciones, sin duda alguna muy favorables, unidas a la madurez de las fuerzas políticas y de la dirigencia europeas, hicieron posible la reconstrucción democrática del viejo continente. Pero además, toda esta fase se encuentra dominada por la incuestionable supremacía de una nueva “ortodoxia” en el manejo de la política económica que se sintetizó en las teorías de John M. Keynes. Este revolucionó la sabiduría convencional de los economistas de su tiempo al darle forma a una estrategia consciente de regulación y organización del capitalismo que implicó –a pesar de la congoja de los dogmáticos– dar piadosa sepultura al viejo mito del mercado autorregulado, un sacrilegio que medio siglo más tarde todavía sigue perturbando el sueño de espíritus nostálgicos como Milton Friedman y Friedrich von Hayek. Keynes, en efecto, no sólo proclamó el fin del *laissez-faire* sino que, además, diseñó un elaborado conjunto de prescripciones que en la práctica asignaban al Estado el papel rector en el proceso de acumulación capitalista. Con Keynes “el capital se hace marxista”, reconociendo el carácter estructural de sus endémicas contradicciones y confiando en el Estado –ese “capitalista colectivo ideal” del que hablara Engels– las tareas de su propia organización. El mercado, que había sido incapaz de organizar racionalmente la explotación capitalista, cedía su turno al Estado<sup>11</sup>.

La “revolución keynesiana” implicó una drástica modificación en la articulación entre Estado y sociedad civil. La creciente ampliación del aparato estatal y su progresiva “centralidad” para el proceso de acumulación capitalista fueron precozmente detectados en las reflexiones de Antonio Gramsci en la cárcel. La forma institucional asumida por la decantación de estas nuevas prácticas, discursos y capacidades estatales pasó a ser conocida como el Estado de Bienestar, y tal como lo sugieren Buci-Glucksmann y Therborn, su inserción en la totalidad social se efectivizó a través de dos ejes principales: un modelo de acumulación y desarrollo, que expresaba la compleja relación entre Estado y capital; y un modelo de hegemonía-dominación centrado en la relación igualmente complicada entre Estado y masas populares<sup>12</sup>.

Este proceso de integración de las masas al Estado cambió cualitativamente el carácter de la política en los capitalismo avanzados: el Estado pasó a promover, para horror de los liberales antiguos, la organización y corporativización de las clases y capas populares. Claro está que este proceso distó mucho de ser homogéneo en los capitalismo centrales, dependiendo de las condiciones históricas particulares y del peso de las tradiciones político-organizativas, institucionales e ideológicas propias de cada nación. Sin embargo, más allá de las variaciones nacionales, este nue-

---

11. Véase Paul Mattick, *Marx y Keynes*, México, ERA, 1975; Robert Skidelsky (comp.), *The End of the Keynesian Era*, Londres, MacMillan Press, 1977; Cristine Buci-Glucksmann y Goran Therborn, *Le défi social-démocrate*, París, Dialectiques, 1981; Hans-Jürgen Puhle (ed.), “Kapitalismus, Korporatismus, Keynesianismus”, en *Geschichte und Gesellschaft*, Cuaderno 2, 1984; por último, consúltese nuestro “Mercado, Estado y Democracia: Reflexiones en torno a la teoría política del monetarismo”, cap. III de este libro.

12. Cf. Buci-Glucksmann y Therborn, op. cit., pp. 115-137.

vo capítulo de la historia estatal está signado por el ascenso de complejas estructuras de intermediación, que mientras tuvieron bastante éxito en controlar y desactivar las iniciativas procedentes desde la base, no fue menos cierto que hicieron que la legitimidad de los gobernantes dependiese muy fuertemente del consenso de los dominados. El Estado keynesiano requería, en consecuencia, la compatibilización de dos lógicas que a menudo eran muy difíciles de sincronizar: una, de carácter económico, orientada a la reactivación y estabilización de la acumulación capitalista; y otra, de naturaleza política, tendiente a establecer la paz social, institucionalizar los antagonismos societales y crear un orden burgués estable y legítimo<sup>13</sup>.

Este compromiso de clases fue satisfactorio en tanto y en cuanto la economía conservara su capacidad de crecimiento; en la medida en que ésta decaía, el intercambio de bienes pasibles de ser transados en el mercado político competitivo –bienestar material a cambio de legitimidad política– se hacía más trabajoso y el consenso se erosionaba. Pero lo cierto es que durante un período muy prolongado el estado keynesiano retuvo una extraordinaria aptitud para procesar las contradicciones de la renovada sociedad burguesa, y esto debido a que durante esos años la expansión del gasto social del estado reflejó con elocuencia los alcances –y también los límites– de las políticas reformistas que se habían puesto en marcha desde la posguerra<sup>14</sup>. En otras palabras, el *Sozialstaat* tenía una materialidad propia que se fundaba en su capacidad para legalizar y administrar la reforma social. La democracia burguesa no podía socializar el poder político y los medios de producción, pero podía llevar adelante políticas muy activas de redistribución de ingresos y de reforma social que la dotaban de una profunda legitimidad ante los ojos de las clases populares europeas. Lo que antes aparecía como un fraude, en los años dorados de la posguerra se revelaba como una promisorio realidad.

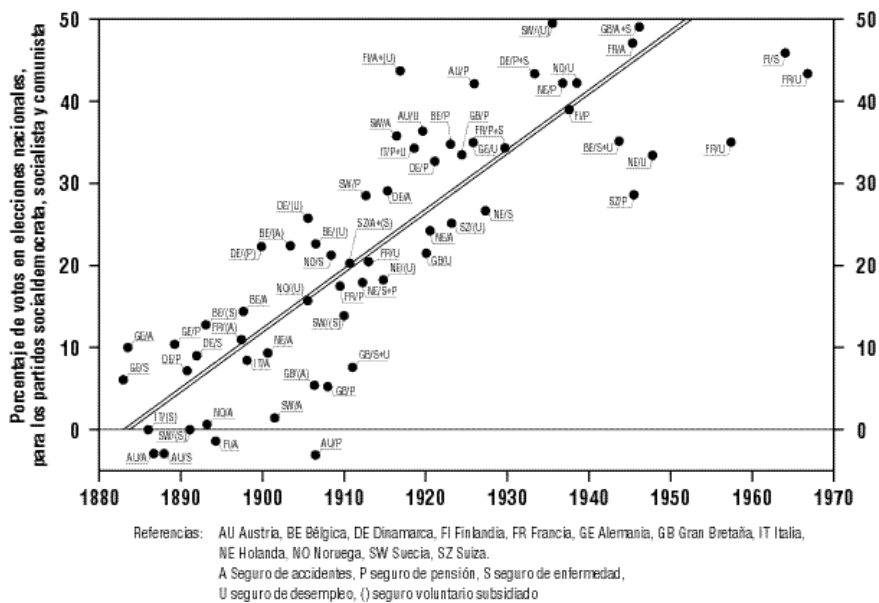
Una rápida revisión de algunos datos relativos a la expansión de los gastos sociales en los países europeos permite apreciar la estrecha relación existente entre la integración política de los sectores populares y el sostenido incremento de las prestaciones sociales del Estado. El examen de las cifras disponibles permite llegar a tres conclusiones generales, que esbozamos a continuación.

13. Véase Johannes Agnoli, *Lo stato del capitale*, Milán, Feltrinelli, 1978; Alan Wolfe, *Los límites de la legitimidad*, México, Siglo XXI, 1980. Sobre los mecanismos de intermediación véase Philippe C. Schmitter, “Modes of interest intermediation and models of societal change in Western Europe”, en *Comparative Political Studies*, vol. X, N° 1, abril de 1977, pp. 7-38, y “Still the Century of Corporatism”, *Review of Politics* 36, enero de 1974, pp. 85-131; véase asimismo Adam Przeworski, y su ya citado *Capitalismo y socialdemocracia* y el trabajo en colaboración con Michael Wallerstein, “The structure of class conflict in democratic capitalist societies”, *American Political Science Review*, N° 76, pp. 215-236, incorporado posteriormente al capítulo 5 de esa obra. Por último, Nicos Poulantzas, *Estado, poder y socialismo*, México, Siglo XXI, 1979.

14. Cf. Ian Gough, *The Political Economy of the Welfare State*, Londres, McMillan Press, 1979; James O'Connor, *The fiscal crisis of the State*, Nueva York, Saint Martin's Press, 1973; Claus Offe, “Las contradicciones de la democracia capitalista”, en *Cuadernos Políticos*, N° 32, México, abril-junio de 1982, y su “Structural Problems of the Capitalist State”, en *German Political Studies*, I, 1974, pp. 31-57.

En primer lugar, un estudio estadístico sobre la evolución del *welfare state* en Europa Occidental *demuestra la significativa vinculación entre la proporción de votos de izquierda y la adopción de cuatro diferentes políticas de seguridad social*. Si bien los autores no ofrecen un cálculo de los coeficientes de regresión y correlación, la línea de ajuste tendencial comprueba, a nuestro modo de ver en forma irrefutable, la intensidad de la correlación. La tesis de que las políticas de bienestar del Estado keynesiano fueron el resultado de una estratagema burguesa para embaucar a las masas se derrumba como un castillo de arena ante la contundencia de estos datos. Ellos demuestran que la extensión de los beneficios sociales fue el resultado de la capacidad reivindicativa y de presión de los sectores populares: allí donde éstos carecían de la fuerza política necesaria, la clase dominante retenía sus prerrogativas tradicionales. Cuando, por el contrario, la amenaza “desde abajo” se articulaba orgánica y eficazmente la burguesía admitía a regañadientes las nuevas conquistas sociales de los obreros. El diagrama de dispersión que adjuntamos más abajo ilustra con elocuencia lo que venimos diciendo.

GRAFICO 1  
LEGISLACIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL Y  
NIVELES DE MOVILIZACIÓN POLÍTICA



Fuente: Peter Flora y Jensa Albert, “Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe”, en Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer, *The Development of Welfare States in Europe and America* (New Brunswick, Transaction Books, 1981), p. 62.

En segundo lugar, las cifras del Cuadro 1 permiten comprobar que la “presencia de las masas” en el seno de los estados capitalistas tuvo efectos duraderos sobre la composición del gasto fiscal, ampliando los estímulos de naturaleza “social” a medida que se consolidaban las reformas y programas establecidos en la posguerra. La evidencia cuantitativa disponible demuestra que en el período que precede al estallido de la crisis –es decir, el que se extiende entre 1960 y 1981– los gastos sociales de los estados capitalistas en educación, salud, seguridad social y otros programas de defensa del nivel de ingresos *crecieron consistentemente por encima de las tasas de incremento, en términos reales, del PIB* en el conjunto de países de la OECD<sup>15</sup>. Además, y esto nos parece particularmente digno de ser subrayado, *dicha tendencia persistió –si bien en forma algo atenuada– aún después de la eclosión de la crisis*. Esto suministra una evidencia irrefutable que permite descartar, desde la propia evidencia empírica de los capitalismo desarrollados, la tan socorrida tesis que señala que los “reajustes” sólo son posibles si se sacrifican sustancialmente los compromisos sociales del estado. A pesar de la atronadora retórica neoliberal no fue ésa la política puesta en práctica por los países de la OECD, salvo algunos pocos casos. Las cifras contenidas en el cuadro que sigue ahorran mayores comentarios al respecto.

CUADRO 1  
GASTO SOCIAL EN PAÍSES DE LA OECD 1960-1981<sup>a</sup>

	% del gasto social sobre el PIB		Tasa anual de crecimiento del PIB (en %)		Tasa anual de crecimiento del gasto social deflacionado (en %)	
	1960	1981	1960-1975	1975-1981	1960-1975	1975-1981
Canadá	12,1	21,5	5,1	3,3	9,3	3,1
Francia	13,4 <sup>b</sup>	29,5	5,0	2,8	7,3 <sup>b</sup>	6,2
RFA	20,5	31,5	3,8	3,0	7,0	2,4
Italia	16,8	29,1	4,6	3,2	7,7	5,1
Japón	8,0	17,5	8,6	4,7	12,8	8,4
Reino Unido	13,9	23,7	2,6	1,0	5,9	1,8
Estados Unidos	10,9	20,8	3,4	3,2	8,0	3,2
Promedio G7 <sup>e</sup>	13,7	24,8	4,7	3,0	8,3	4,3
Australia	10,2	18,8	5,2	2,4	9,6	2,4
Austria	17,9	27,7	4,5	2,9	6,7	5,0
Bélgica	17,4	37,6 <sup>c</sup>	4,5	2,2 <sup>b</sup>	9,3	7,9 <sup>c</sup>
Dinamarca	-	33,3 <sup>d</sup>	3,7	2,2	-	5,4 <sup>d</sup>
Finlandia	15,4	25,9	4,5	2,9	7,5	4,8

15. Cf. Jürgen Kohl, “Trends and problems in postwar public expenditure development in Western Europe and North America”, en Peter Flora y Arnold J. Heidenheimer, op. cit., pp. 310-318. Las mismas conclusiones surgen de un estudio de la OECD, *The Welfare State in Crisis*, París, OECD, 1981.

CUADRO 1 (CONT.)

	% del gasto social sobre el PIB		Tasa anual de crecimiento del PIB (en %)		Tasa anual de crecimiento del gasto social deflacionado (en %)	
	1960	1981	1960-1975	1975-1981	1960-1975	1975-1981
Grecia	8,5	13,4 <sup>c</sup>	6,8	3,5	8,4	9,4 <sup>c</sup>
Irlanda	11,7	28,4	4,3	3,5	9,1	7,1
Holanda	16,2	36,1	4,5	2,0	10,4	1,6
Nueva Zelanda	13,0	19,6	4,0	0,4	5,5	3,5
Noruega	11,7	27,1	4,3	4,1	10,1	4,6
Suecia	15,4	33,4	4,0	1,0	7,9	4,7
Suiza	7,7	14,9 <sup>d</sup>	3,4	1,7	7,6	2,7 <sup>d</sup>
Promedio OECD <sup>e</sup>	13,1	25,6	4,6	2,6	8,4	4,8

a) O bien el último año disponible. b) Excluyendo educación. c) 1980. d) 1979. e) Promedio no ponderado.

Fuente: OECD, *Social Expenditure 1960-1990. Problems of Growth and Control*, París, 1985, p. 28.

En tercer lugar nos interesa asimismo destacar que estas tendencias mal podrían ser atribuidas a supuestas “inclinaciones intervencionistas” de gobernantes intoxicados por el estatismo socialdemócrata, como gustan decir los liberales ultramontanos. En efecto, aquéllas se verificaron más allá de las variaciones en las orientaciones ideológicas de los gobernantes porque obedecen a determinantes más profundos que un simple recambio en el elenco gubernamental. *Todos los gobiernos capitalistas de la posguerra han aumentado las partidas destinadas a financiar ambiciosos programas sociales*, inclusive los gobiernos de “centro” o “centro-derecha”, según se desprende de un análisis de las políticas públicas en la Europa de la posguerra<sup>16</sup>.

El examen pormenorizado de diversas experiencias nacionales permitiría obtener una visión más acabada de la compleja pero íntima asociación existente entre la extensión de la ciudadanía, el más o menos progresivo desplazamiento del centro de gravedad del sistema partidario hacia posiciones de izquierda, y el desarrollo de la legislación social y la expansión de los gastos sociales del estado. Para decirlo en pocas palabras: la historia de la democratización del Estado capitalista no se agota en la extensión del sufragio a las clases y grupos subalternos. Como lo demuestran las tablas precedentes, es también la del nacimiento de sus “compromisos” sociales y de las políticas públicas orientadas a corregir las inequidades generadas por el mercado mediante la introducción de instrumentos redistributivos del poder económico. Resumiendo: la propuesta de una democracia capitalista gozó de un alto grado de credibilidad y legitimidad popular porque la *performance* reformista del Estado keynesiano avaló con los hechos, al menos

16. J. Kohl, op. cit., pp. 323-326.

parcialmente, lo que los políticos prometían desde la tribuna. En virtud de sus políticas sociales la igualdad abstracta del ciudadano adquirió un correlato material que, aunque parcial e insuficiente, sirvió para demostrar que la democracia –ese gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo felizmente resumido en la fórmula de Abraham Lincoln– no era una ilusión<sup>17</sup>.

Será tal vez por todo esto que T. H. Marshall haya considerado necesario re-laborar el significado de “ciudadanía” dividiéndolo en tres partes integrantes: civil, política y social. El elemento civil incluye los derechos necesarios para la plena vigencia de las libertades individuales: la libertad de palabra, de pensamiento y de culto y el derecho a la propiedad y a concluir contratos válidos y a la justicia son citados por este autor como típicos de esta dimensión de la ciudadanía, siendo las cortes de justicia su expresión institucional. Los aspectos políticos se refieren a la extensión del sufragio y a la supresión de las trabas que vetaban la participación y el acceso al poder político de ciertas categorías y grupos sociales. El sufragio universal, secreto e igual y los parlamentos y los órganos de poder local traducen orgánicamente la actualidad de los derechos políticos. Por último, los aspectos sociales de la ciudadanía incluyen desde el derecho a un mínimo de bienestar y seguridad económica hasta la facultad de compartir plenamente los beneficios de la herencia social y cultural de la comunidad, disfrutando de una vida civilizada en concordancia con los criterios y normas prevalecientes en su sociedad. La expresión institucional de este moderno aspecto de la ciudadanía –producto característico de los avances del siglo XX– son el sistema educacional y los servicios sociales; estos últimos proveen a la población carenciada de los recursos necesarios para una existencia digna. La transición del súbdito al ciudadano es inseparable de la aparición del “salario del ciudadano”<sup>18</sup>. La tabla siguiente, utilizando datos tomados de la experiencia histórica británica, ilustra nítidamente lo que venimos diciendo:

17. Unos años después de la publicación de la versión original de este artículo apareció un excelente trabajo de José María Maravall en el cual se examina más detalladamente –tomando datos de los países de la OECD y, en particular, de España– la relación entre la *performance* social del Estado de Bienestar y la legitimación democrática. Sus conclusiones sobre este asunto las compartimos plenamente; no así su crítica a la tesis de Claus Offe –cuando dice que la democracia capitalista no ha podido alterar la lógica del capital– porque, tal como veremos en el último capítulo de este libro, la estructura de la sociedad capitalista no ha sido cambiada por el advenimiento (y crisis) del *welfare state*. Contrariamente a lo que sugiere el interesante artículo de Maravall, el innegable avance de la democracia no tuvo la virtud de convertir en “no-capitalistas” a las sociedades capitalistas. Véase su “Las razones del reformismo. Democracia y política social”, en *Leviatán*, N° 35, Madrid, primavera de 1989, pp. 27-50.

18. T. H. Marshall, *Class, citizenship and social development*, Nueva York, Anchor Books, 1965, p. 78-79. Sobre el “salario del ciudadano” véase Samuel Bowles y Herbert Gintis, “The crisis of liberal democratic capitalism: the case of the United States”, en *Politics and Society*, vol. II, N° 1, 1982, pp. 51-93. Una ampliación de este argumento se encuentra en su libro *Democracy and Capitalism. Property, Community, and the Contradictions of Modern Social Thought*, Nueva York, Basic Books, 1986.

CUADRO 2  
**EVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES DEL ESTADO BENEFACTOR  
 EN GRAN BRETAÑA 1860 Y 1970**

Seguridad en los ingresos	Ninguna (excepto Ley de Pobres)	Vejez, invalidez y pensiones para sobrevivientes; enfermedad, beneficios por maternidad, accidentes de trabajo y desempleo. Beneficios globales para los familiares. Protección nacional.
Salud	Ninguna, con excepción de asilos para enfermos mentales, vacunación y servicios ambientales de salubridad.	Servicios de salud comprehensivos y gratuitos para toda la población.
Educación	Ninguna, con excepción de subsidios educacionales (parlamentarios) a cuerpos religiosos.	Educación de diez años de duración, gratuita y obligatoria; educación secundaria y superior con subsidios de mantenimiento.
Vivienda	Ninguna	Más del 25% de la vivienda asignada públicamente, sobre todo con alquiler subsidiado; alquiler regulado en el sector privado.
Proporción del ingreso nacional gastado en el Estado Benefactor	1 - 1,5%	24%
% electores sobre población adulta	8%	98%
% votos de izquierda	-	48%

Fuente: Ian Gough, *The Political Economy of the Welfare state*, London, The MacMillian Press Ltd., 1979, p. 2. Los datos electorales fueron tomados de Samuel Finer, "Great Britain", en Roy Macridis y Rober E. Ward, *Modern Political System: Europe*, Englewood-Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1972.

Esta nueva concepción de la ciudadanía –que sobrepasó con creces los marcos del formalismo democrático-liberal del siglo XIX y del Estado burgués detenido en su fase “económico-corporativa”– exigía un estado capaz de impulsar un programa de reformas sociales. Sin desconocer las muchas diferencias nacionales es preciso reconocer que este objetivo se cumplió, en mayor o menor medida, en los países del capitalismo avanzado. Es más, demostró que –dentro de ciertos límites tolerables para las clases dominantes– se podía redistribuir la riqueza; construir viviendas, hospitales y escuelas; promover una sociedad más igualitaria y ofrecer una gama extraordinaria de bienes públicos. En suma, se comprobó que con veinte años de reformas el Estado democrático pudo hacer –en lo concerniente al bienestar colectivo y a la dignidad ciudadana de las clases subalternas– muchísimo más que lo que hizo el mercado a lo largo de dos siglos<sup>19</sup>.

19. Esto no significa que la *performance* del estado keynesiano haya sido diáfana y transparente. Hay evidencias abrumadoras que hablan de la sobrevivencia de procesos estructurales de marginación, ex-



### III. LAS CONDICIONES DE LA DEMOCRATIZACIÓN LATINOAMERICANA Y LA POLÍTICA REFORMISTA

Esta breve recapitulación de los rasgos más sobresalientes de la redemocratización en la Europa de posguerra nos deja apreciar, en primer lugar, el peso sustancial que en su consolidación adquirió la aplicación de una política reformista. Nos dice, asimismo, de las condiciones muchísimo más adversas que encuadran la actual lucha por la democracia en América Latina: una onda larga de tipo “estancacionista”, saqueo de excedentes mediante el endeudamiento externo, políticas económicas recesivas, supervivencia de los bastiones sociales del autoritarismo y un clima ideológico francamente escéptico en relación a las virtudes de la democracia, configuran una constelación de circunstancias muy poco propicias para el éxito de una transición democrática<sup>20</sup>. Como si esto fuera poco, habría que agregar –para complicar aún más este panorama– el papel que tradicionalmente han jugado los Estados Unidos en América Latina y que, como se sabe, tanto daño ha hecho en el pasado a las pocas experiencias democratizadoras de nuestro continente. Si el ejército norteamericano contribuyó al derrumbe del fascismo en Europa, en su patio trasero estratégico ha colaborado –más o menos activamente, según los casos– a instalarlo. La diplomacia norteamericana aprendió con la tragedia de la segunda guerra mundial que la política establecida en el Tratado de Versailles para asegurar el pago de las reparaciones alemanas era suicida. Sin embargo, esa lección parece olvidarse alegremente cuando se estrangula a las nacientes democracias latinoamericanas con una deuda absurda e inmoral, y que todos saben que es incobrable e impagable; también cuando nuestros países son agredidos con altas tasas de interés –producto del crónico déficit fiscal norteamericano– y con un alambicado esquema proteccionista. Por eso se cooperó con la recuperación democrática de Europa, pero se desestabilizó a Chile y Uruguay; se comercia con China y la URSS, pero se bloquea comercialmente a Cuba y se hostiliza al Brasil; se apoya a la España de Franco, pero se rechazan las elecciones nicaragüenses; se protege a Berlín, pero se invade a Granada y a Panamá. En fin, sería largo seguir con el inventario de políticas, actitudes e intereses estadounidenses activamente opuestos a la democratización de América Latina. Si bien en los últimos años se ha producido una rectificación de la tradicional política de Washington en relación a estos temas, el papel de la superpotencia como gendarme regional configura una realidad insoslayable y amenazante, imposible de ser ignorada<sup>21</sup>.

---

clusión y superexplotación en ciertos sectores sociales de no escasa gravitación e importancia; segundo, tampoco hay garantías en lo relativo a la continuidad de esa *performance* a todas luces excepcional. Sobre el primer punto véase Ralph Miliband, *El Estado en la Sociedad Capitalista*, México, Siglo XXI, 1970, y Frances Fox Piven y Richard A. Cloward, *Regulating the poor*, Nueva York, Vintage, 1971. Sobre el segundo remitimos al lector al trabajo de Claus Offe, “Las contradicciones...”, op. cit.

20. Uno de los temas más graves en la agenda de las transiciones latinoamericanas es, paradójicamente, uno de los menos estudiados. Se trata de la supervivencia de prerrogativas jurisdiccionales que las fuerzas armadas se reservan para sí y que son irreconciliables con el funcionamiento de un orden democrático. Una esclarecedora discusión comparativa sobre este punto se encuentra en Alfred C. Stepan, *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

21. Ver capítulo VII de este libro.

A estas desventajas nuestra región agrega otras que contribuyen a hacer todavía más escabroso el sendero que conduce hacia la consolidación democrática. En primer lugar se encuentra la magnitud de la tarea a realizar en América Latina, habida cuenta de los destrozos provocados por el capitalismo salvaje en nuestra región. A los seculares problemas derivados del atraso y el subdesarrollo hoy tenemos que añadir los que se originan en el alarmante deterioro de los niveles de salud, educación y alimentación de las clases y capas populares. Si bien estos procesos no revistieron iguales características en todos los países, no es menos cierto que tanto el estancamiento productivo verificado en países como la Argentina, Chile y Uruguay como las dislocaciones producidas por un patrón de crecimiento acelerado pero concentrador y excluyente han dejado muchas más víctimas que beneficiarios en países como Brasil, México y Venezuela. A diferencia de lo que hoy podría considerarse como propio de una política reformista en los capitalismo centrales, con su énfasis puesto en pequeñas mejoras específicas y marginales para una población básicamente satisfecha, en América Latina un proyecto de esas características debe dar respuesta a necesidades humanas fundamentales en sectores mayoritarios de la vida nacional. Los *issues* de nuestra agenda de reformas sociales son, por este motivo, mucho más graves y sensitivos que los que hoy en día se discuten en los países metropolitanos. Pertenecen a otra época, la del capitalismo salvaje y pre-keynesiano, pues se trata de enfrentar temas tales como la erradicación de la pobreza extrema, la tugurización de nuestras grandes urbes, la reforma agraria, la alfabetización, la mortalidad infantil y el logro de un adecuado nivel nutricional. De un modo u otro, en los capitalismo maduros estos problemas ya han sido más o menos resueltos, a pesar de que algunos sectores evidencien todavía agudas carencias y no obstante la ominosa involución demostrada por ciertos índices de calidad de vida como producto de la gestión neoliberal de la crisis. Lo que se discute en esas sociedades –y por extensión en toda la civilización burguesa– son cuestiones como el derecho al reconocimiento de la identidad de minorías étnicas, sexuales o culturales, las que, casi siempre, ya han accedido a niveles de vida bastante satisfactorios si se los juzga desde una perspectiva latinoamericana; o temas relativos a reivindicaciones tales como el derecho al aborto, la seguridad ecológica, el desarme y la paz. La problemática latinoamericana, por consiguiente, no sólo comparte los problemas que afligen a los espíritus progresistas del Norte sino que tiene los suyos propios, hijos de su atraso y de su sumisión imperialista y que remiten a cuestiones estructurales. Por el contrario, las asuntos que hoy prevalecen en los centros se refieren a opciones valorativas fundamentales, las que, sin embargo, para su resolución no parecerían requerir de urgentes transformaciones estructurales.

En segundo lugar habría que tomar nota de la relativa fragilidad e inexperiencia de las nuevas coaliciones democráticas en América Latina. No puede desconocerse que se trata de sociedades muy complejas, que han sufrido transformaciones profundas y a veces traumáticas en los últimos años y donde la estabilidad

del pacto democrático puede verse muy seriamente amenazada por las tensiones desatadas a lo largo del proceso de transición. Dada la breve y espasmódica historia de la democracia en el área, no sorprende observar que los líderes sociales y políticos genuinamente interesados en su promoción se vean a veces rebasados por toda una serie de acontecimientos y reacciones que no habían anticipado. O que, perdiendo de vista los clivajes que realmente estructuran el azaroso tránsito hacia la democracia, se agoten en interminables disputas por el reparto de minúsculas parcelas del poder ignorando la gravedad de las amenazas que más pronto de lo pensado pueden poner fin al proyecto democratizador. Conviene agregar que el espectro de la ingobernabilidad ronda asiduamente en el hogar de las noveles alianzas gobernantes, estimulado por las consecuencias no queridas de la encarnizada competencia electoral y las enormes dificultades que supone gobernar democráticamente a países subdesarrollados y no habituados a ello, en medio de una profunda crisis económica y con los emisarios del pasado autoritario conspirando activamente para ocasionar la frustración de la nueva experiencia. Por último, habría que añadir que nuestra institucionalidad democrática se encuentra también amenazada por el desnivel existente entre una correlación electoral de fuerzas sociales –inorgánicas, difícilmente movilizables, vulnerables a las interpelaciones demagógicas de la derecha– que favorecen y desean a la democracia, y una correlación política, económica, social e ideológica en donde las clases y los sectores sociales opuestos a ella pueden jaquear permanentemente a las autoridades del frágil Estado nacional desde sus privilegiadas trincheras de la sociedad civil. En efecto, el control de los medios de comunicación de masas por parte de las clases dominantes, o el escepticismo de la burguesía ante los nuevos gobernantes y su renuencia a invertir, pueden tener un impacto mucho mayor sobre la estabilidad política y social de un país que una huelga general. Abundantes antecedentes históricos señalan que esta “huelga de la burguesía”, como la denomina Fred Block y lo ratifica Adam Przeworski, puede constituirse en un arma letal para cualquier proyecto reformista de transición democrática<sup>22</sup>.

En tercer lugar deberíamos mencionar algo íntimamente conectado con lo que acabamos de referir, esto es, el carácter de la correlación de fuerzas en la coyuntura de la transición democrática. Porque, ¿quiénes están a favor y quiénes en contra? Salvo que se postule, en un alarde de ingenuidad, que todos desean la democracia –lo que es empíricamente inexacto– la pregunta es de crucial importancia debido a que en América Latina los voceros del autoritarismo coexisten promiscuamente con los representantes del cambio. Dado que los partidarios del despotismo no fueron eliminados, pues para ello se requiere de una revolución social como la francesa, que acabó con la nobleza terrateniente, o la Guerra Civil norteamericana, que hizo

---

22. Fred Block, “The ruling class does not rule: notes on the Marxist theory of the State”, en *Socialist Revolution*, N° 33, 1977, pp. 6-27 y “Beyond relative autonomy: State Managers as Historical Subjects”, en *New Political Science* 7, otoño de 1981. Adam Przeworski, op. cit., caps. 4 y 5.

lo propio con los esclavistas del Sur, o una derrota militar que elimine los bastiones del viejo orden, como ocurrió en Alemania con la Segunda Guerra Mundial, la transición se torna extraordinariamente complicada. No se pueden confundir dos cosas tan diferentes como un amplio consenso societal en favor de la democracia y la relativa derrota del autoritarismo a manos de una alianza democratizadora. En realidad hay dos proyectos en pugna, y donde uno –el democrático– logra prevalecer pero en condiciones de preocupante fragilidad. En este sentido es preciso recordar las indicaciones de Antonio Gramsci a propósito de los distintos niveles en que debía examinarse el problema de la correlación de fuerzas sociales en las coyunturas de cambio histórico. La supremacía en el plano electoral no puede ser mecánicamente trasladada al campo más global e integrativo del Estado, concebido en un sentido amplio y que rebasa la sola consideración de sus aparatos. Y llegado a este nivel más global y complejo de agregación resulta claro que es necesario que quienes desean vivir en democracia sean capaces de doblegar a los que la rechazan, siendo ésta una verdad reiteradamente explicitada por las grandes cabezas del pensamiento político desde Aristóteles a Gramsci, pasando por Maquiavelo.

Un cuarto factor, naturalmente también ligado a los anteriores, apunta hacia los efectos de la prolongada socialización autoritaria experimentada por algunas de nuestras sociedades sobre el conglomerado de valores, ideologías y actitudes básicas de la población. La fragilidad y brevedad de los intervalos democráticos acrecentó el peso de agencias e instituciones que, como las fuerzas armadas y la Iglesia, en el caso argentino, ejercieron una influencia “intelectual y moral” tan profunda como nefasta sobre el conjunto de la sociedad. Esto se ha manifestado, con efectos que son muy difíciles de neutralizar, en la conformación de una suerte de “cultura política” autoritaria que, operando desde lo inconsciente, derrama su influjo indeseable inclusive sobre actores y protagonistas que en un plano consciente se encuentran sinceramente identificados con el proyecto democrático. De ahí que sea posible detectar los síntomas preliminares de un sutil y subliminal desdén por la democracia y por la política en ciertas capas de la población, las que agobiadas por el peso de la crisis económica o atemorizadas por el fantasma anarquizante de la ingobernabilidad podrían ser empujadas a abrazar una tentativa de retorno de los autoritarios por las vías de una suerte de neopopulismo legitimista. El inusitado apoyo logrado por la candidatura del general Hugo Banzer en Bolivia, en las últimas elecciones, es un preaviso que sería prudente examinar con mucho cuidado y que no sería extraño se reprodujese en otros países de la región.

#### **IV. DILEMAS DE LA DEMOCRACIA REFORMISTA**

En todo caso, por el momento parecería ser cierto que los horrores del autoritarismo y la fugacidad de sus supuestos logros han suscitado una profunda revalorización de la democracia –siempre conquistada, dicho sea al pasar, en contra de la resistencia de la burguesía– en el seno de las clases y capas populares de

América Latina. Parecería existir el convencimiento de que si bien ella no es la mágica panacea con que muchos sueñan, al menos tiene la virtud de poner en manos del pueblo algunos instrumentos con los cuales defenderse de sus opresores.

Como veremos enseguida, la democracia se encuentra atribulada por los dilemas que plantea su viabilidad en la situación actual de América Latina. Antes de proceder a su examen, sin embargo, será necesario formular algunas precisiones preliminares. Como es bien sabido, no hay una teoría de la democracia –la liberal-pluralista– sino varias, y evaluar y ponderar sus méritos relativos no es algo que pueda hacerse en unas pocas páginas<sup>23</sup>. Sin pretender entrar ahora en una polémica sobre este tema –que excedería los modestos propósitos de este trabajo–, quisiéramos no obstante dejar sentado que concebimos a la democracia como una síntesis de tres grandes interrogantes:

- a) la pregunta de Aristóteles: *¿Quién gobierna?*
- b) el tema del constitucionalismo liberal, y principalmente de Locke y Montesquieu: *¿Cómo se gobierna?*
- c) la perspectiva de Marx: *¿Qué hace el gobierno?*

La consideración *simultánea* de estas tres dimensiones del problema de la construcción de un orden democrático permite descartar propuestas doctrinarias y proyectos políticos prácticos que no pueden responder a las complejas necesidades de la América Latina de hoy. Un presunto gobierno del “pueblo”, a través de sus mediaciones partidarias o corporativas, podrá satisfacer el primer criterio pero no necesariamente a los otros dos. Una democracia populista que desprecie los aspectos institucionales y constitucionales y que agote su potencial transformador en el plano de la retórica no tiene hoy la menor posibilidad de constituirse como una alternativa válida para los pueblos latinoamericanos. Lo mismo cabe decir del formalismo autocomplaciente de ciertas “democracias” latinoamericanas –con sus elecciones, partidos, parlamento, prensa “libre”– en donde una misma oligarquía se perpetúa en el poder parapetada en un hueco cascarón institucional. Los casos de Isabel Perón en la Argentina y de Alfredo Stroessner en Paraguay ilustran vívidamente acerca de los peligros de la utilización de criterios unidimensionales para la caracterización de los regímenes políticos.

La democracia latinoamericana no sólo debe depositar en el pueblo la conformación de la autoridad pública y regirse por una legalidad constitucional: debe, además, impulsar un conjunto de políticas de reforma social sin las cuales las bases sociales que la sustentan tarde o temprano desertarán del campo democrático. Esas reformas son tanto más necesarias por cuanto sabemos que el mercado, librado a sus propias fuerzas, jamás las llevará a cabo. Todo esto adquiere súbito dra-

---

23. Sobre esto, C. B. Macpherson, *The life and times of liberal democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1977; y del mismo autor *The Real World of Democracy*, Oxford, Clarendon Press, 1966.

matismo si se recuerda que, en nuestros días, ha habido un cambio epocal y las críticas de los autoritarios a la democracia ya no son como acostumbraban ser en la década de los setenta. Entonces el discurso de la reacción asimilaba a la democracia con la anarquía y la ingobernabilidad, todo lo cual justificaba preventivamente el golpe de estado. La crítica contemporánea es otra, y se dirige en contra de la parálisis, la inoperancia y la incapacidad del gobierno democrático para resolver los problemas que afectan a la sociedad. Los autoritarios primero arruinan los países —como lo hicieron con la deuda externa— y luego exigen desde el llano soluciones rápidas e indoloras para sus desastres. La democracia no puede defenderse tan sólo apelando a su corrección formal sino que exige una justificación práctica mucho más profunda: al reformar a la sociedad, al convertirla en una sociedad mejor, más humana y justa, no sólo robustece la adhesión de las masas al régimen democrático sino que, al mismo tiempo, debilita a sus mortales adversarios. La lógica de la competencia política y la estrategia de la supervivencia institucional del estado democrático tornan impostergable la implementación del reformismo<sup>24</sup>.

Ahora bien, no es un misterio para nadie que una de las condiciones de la reforma es la disponibilidad de recursos a ser redistribuidos por medio del proceso político democrático. El consenso político del estado keynesiano en Europa se apoyó en esa efectiva capacidad para canalizar socialmente un excedente que crecía año tras año. Esto no excluye regateos y promesas, puesto que el acuerdo puede también lograrse sobre la base de futuros beneficios que justifiquen las presentes penurias; pero esta clase de contratos demanda la presencia de fuertes garantías institucionales que aseguren que el sacrificio de hoy avala el rédito de mañana. En Europa, el Estado de Bienestar cumplió ese papel tutelar, reforzando de esta manera la credibilidad popular en la emergente democracia política. América Latina, desdichadamente, no se encuentra en similares condiciones: estrangulada por la deuda externa y la recesión internacional, su capacidad de generar excedentes sobre los que apoyar un proyecto reformista es prácticamente inexistente. Por eso el pago de la deuda es incompatible con la democratización: esos fondos, que la región ha transferido en sumas fabulosas a los grandes bancos durante toda la década, son los que América Latina requiere para financiar la reforma social. Si los doscientos mil millones de dólares que la región exportó a los centros en estos años se hubieran utilizado en programas de promoción social y fomento al desarrollo económico, la situación de América Latina sería por completo diferente. No estaríamos hablando de pobreza absoluta, de sectores populares “informalizados”, del aumento de la heterogeneidad estructural, de las fracturas que escinden cruelmente a nuestras sociedades y de la falta de perspectivas que agobia a la juventud. Como observa correctamente Agustín Cueva, “las sociedades latinoame-

---

24. Esta conexión entre la lógica política y la reforma social se encuentra ampliamente fundamentada en Adam Przeworski, op. cit., cap. 1. Un antecedente fundamental se encuentra en Roberto Michels, *Political Parties. A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*, Nueva York, The Free Press, 1966 (publicado originalmente en alemán, en 1911).

ricanas son ya, desde la base hasta la cúspide, sociedades marcadas por las figuras del delincuente y el mendigo: o se trafica con drogas o se apela a la caridad del Norte”<sup>25</sup>. Por eso, parar la deuda no sólo significa ahondar la recesión: también implica la frustración del proceso redemocratizador y facilita el eventual retorno de la dictadura. Al no enfrentar resuelta y racionalmente este problema, al rehusar a hacer “lo obvio”, como dijera Guillermo O’Donnell<sup>26</sup>, las condiciones económicas y sociales prevalecientes en nuestra región se aproximan aún más al modelo de la “sociedad de suma cero”, con la consabida intensificación de las presiones y antagonismos que bullen en el ámbito político-estatal<sup>27</sup>.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, los países latinoamericanos tropiezan con dos dilemas que deben ser inexorablemente enfrentados a fin de asegurar el éxito de la reconstrucción democrática. En primer lugar, debe optarse entre el camino de las reformas o el callejón sin salida del inmovilismo conservador. Esta es una elección durísima, y que muchas veces se realiza sin plena conciencia por parte de los actores involucrados. Como bien lo decía Maquiavelo, pocas cosas hay en la política más difíciles que hacer una reforma. Pero además, los políticos y gobernantes son fácilmente seducidos por el canto de sirena del “realismo” o el “posibilismo”, todo lo cual los lleva a capitular de sus volubles ansias reformistas —muchas de ellas, es cierto, exacerbadas al calor de la campaña preelectoral— y a convertirse en inocuos administradores de la crisis y la decadencia, garantizando con su intrascendencia la protección de las clases dominantes. Al hablar de la conducta del príncipe en los nuevos territorios conquistados gracias a su *virtú*, Maquiavello señalaba “que no hay cosa más difícil de intentar, ni cuyo resultado sea más dudoso, ni más peligrosa de manejar que obrar como jefe en la introducción de nuevos estatutos”. Las razones para este “realismo esperanzado” de alguien que creía profundamente en las bondades de la reforma son varias, pero el florentino señala de manera principal dos: por una parte la solidez y el activismo del frente antirreformista, donde se aglutinan, deponiendo viejas rencillas, todos los que usufructuaron del antiguo orden de cosas; por la otra, la tibieza con que los nuevos beneficiarios están dispuestos a defender a los innovadores, habida cuenta del temor que les inspiran quienes se aprovecharon de las viejas leyes para oprimirlos y de la incredulidad de los hombres ante bellos proyectos no confirmados por la experiencia concreta<sup>28</sup>. Esta apreciación de las dificultades de la reforma es compartida también por un teórico moderno como Samuel P. Huntington, según el cual habría tres cuestiones en las que los problemas del jefe refor-

25. Cf. su “América Latina ante el ‘Fin de la Historia’”, ponencia presentada ante el Encuentro Internacional de Latinoamericanistas organizada por el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, 5-7 de setiembre de 1990, p. 12.

26. “Deuda externa: ¿Por qué nuestros gobiernos no hacen lo obvio?”, en *Revista de la Cepal*, N° 27, Santiago, diciembre de 1985.

27. Cf. Lester C. Thurow, *The Zero-sum Society*, Nueva York, Basic Books, 1980.

28. Cf. Niccoló Machiaveli, op. cit., pp. 28-29.

mista son más graves que aquellos que atribulan al líder revolucionario. En primer lugar tiene que luchar simultáneamente en dos frentes, contra la oposición conservadora y la revolucionaria. En segundo lugar, dado que su objetivo es producir algún cambio y no subvertir totalmente la vieja sociedad, el reformista tiene que ser un maestro consumado en el arte de controlar el cambio social. Debe saber administrar las fuerzas sociales que desata y conducirlas con mano firme a buen puerto. Por último, el reformista tiene que decidir entre una serie de opciones y prioridades, y sobre todo lograr un delicadísimo equilibrio entre las reformas socio-económicas y la expansión de la movilización y la participación políticas, dilema que, naturalmente, no se le presenta al líder revolucionario<sup>29</sup>.

En las actuales circunstancias de América latina –caracterizadas por el reflujo de los proyectos revolucionarios– sólo un reformismo radical puede crear las condiciones necesarias para consolidar nuestros avances democráticos. Obviamente, esto trasciende con holgura los tímidos ensayos que los llamados partidos socialdemócratas han puesto en marcha a lo largo y a lo ancho de América Latina<sup>30</sup>. Obsclinarse en negar la necesidad de reformas profundas y duraderas –que aún cuando no puedan “superar” al capitalismo por lo menos permitirán modificar su funcionamiento y estabilizar una nueva correlación de fuerzas más favorable para las clases populares– sólo servirá para agudizar los conflictos sociales, ahondar la decadencia política y favorecer el retorno del despotismo. Si los actuales procesos de transición, abrumados por las presiones de los banqueros y los círculos dominantes del capitalismo internacional, no encaran con decisión un proyecto reformista, su viabilidad se verá muy seriamente amenazada. No sería una imprudente exageración afirmar que su derrota está prácticamente asegurada, abriéndose otra negra página de crisis políticas y restauraciones autoritarias que, en algunos casos, podrían apoyarse plebiscitariamente sobre los hombros de vastos contingentes populares desilusionados por la inoperancia de los gobiernos democráticos.

Por otra parte, si se escoge el camino de la reforma habrá una intensificación de los conflictos sociales. Esto, que provoca el titubeo de muchos dirigentes democráticos –que no creen, como Max Weber, que “la política es la guerra de dioses contrapuestos”–, no constituye ninguna anomalía dado que en el curso de la redemocratización los antagonismos sociales se profundizarán independientemente de la moderación con que se desempeñen los partidos y grupos involucrados en las luchas por el poder. Las condiciones objetivas propias del proceso son las que exacerbarán las luchas sociales, y la inercia de una estrategia conservado-

---

29. Samuel P. Huntington, *Political order in changing societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, pp. 344-346.

30. Cf. Agustín Cueva, “¿Hacia dónde va nuestra socialdemocracia?”, en *Estudios Latinoamericanos*, vol. IV, año 4, N° 617, CELA, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, enero-diciembre de 1989, pp. 59-70. Un balance crítico de la gestión socialdemócrata en la Europa mediterránea puede verse en Perry Anderson, *Democracia y Socialismo*, Buenos Aires, Tierra del Fuego, 1988, pp. 69-95.



ra, lejos de apaciguarlas, sólo logrará incentivarlas hasta hacerlas llegar a niveles cada vez más peligrosos. Solamente un proyecto que sea a la vez redemocratizador y reformista podrá aspirar a tener algún grado de control sobre una situación tan delicada como la que hoy caracteriza a nuestro continente. No se puede pretender alcanzar una genuina estabilidad política –que es preciso distinguir del quietismo inducido por la desesperanza y las frustraciones reiteradas– cuando nuestros gobiernos “fingen demencia” y miran hacia otro lado para no tener que ver las deplorables condiciones en que hoy se desenvuelven nuestras vidas.

Por consiguiente, si bien es cierto que en un primer momento las reformas habrán de exasperar las contradicciones de la sociedad civil, también lo es que, a medida que surtan efecto y resuelvan viejas reivindicaciones sociales, la presión de la “caldera política” se irá reduciendo hasta alcanzar registros que la tornen manejable. Por lo tanto, en el mediano plazo la única estrategia realista para la resolución de los conflictos y la construcción de la nueva legitimidad democrática es la reforma, a pesar de que en una primera etapa ésta agite las tensiones sociales al movilizar la militante oposición de los sectores ligados a la defensa del *status quo*. El precio de la paz social es un grado variable de inestabilidad política en los tramos iniciales del proceso. No fueron otras las circunstancias que imperaron en Europa, o en los Estados Unidos, cuando se introdujeron las innovaciones que dieron lugar a lo que hoy conocemos como el Estado de Bienestar. Pretender que estas turbulencias no ocurran en América Latina es una peligrosa ilusión.

Habiendo elegido el camino de las reformas surgen nuevos dilemas para los grupos dirigentes. En efecto, ¿qué estrategia reformista habrá de emplearse? Muchas veces se piensa que las reformas lentas y graduales tienen la virtud de minimizar los antagonismos sociales y desalentar las resistencias más enconadas. Nada más lejano de la verdad: las reformas graduales provocan mayores resistencias, prolongan la agonía y deterioran sensiblemente el funcionamiento global de la sociedad. Para ser efectivas, las reformas deben ser puntuales y fulminantes, acabando de un golpe un viejo litigio y disolviendo los clivajes sociales y los conflictos que se estructuraban a su sombra. Maquiavelo demostró sobradamente, en las páginas ya aludidas, los perversos efectos del gradualismo en la política de reformas, y desde una perspectiva teórica completamente diferente, Samuel P. Huntington llegó a las mismas conclusiones<sup>31</sup>. La revolución, una vez consumada, puede darse el lujo de obrar pausadamente; la reforma no. Su mismo carácter de modificación parcial de lo existente hace de su rapidez y de su precisión quirúrgica atributos inseparables de su éxito. Una reforma que se dilata en el tiempo conjura en su contra lo peor de los dos mundos: organiza a sus detractores y desalienta a sus partidarios. Para triunfar debe ser sorpresiva y relampagueante.

---

31. Niccoló Machiaveli, *Il Principe*, Turín, Einaudi, 1974, pp. 28-46; Samuel P. Huntington, op. cit., pp. 344-396.

En América Latina las reformas han sido resistidas con la tenacidad con que se combate a verdaderas revoluciones sociales. Ni siquiera los Estados Unidos pudieron –durante los años de Kennedy– imponer una verdadera reforma agraria en América Latina: se sancionaron algunas leyes que si bien hablaban del tema en los hechos sirvieron para efectuar algunos retoques cosméticos en nuestra decrepita estructura agraria. En un continente en donde todavía hoy –aunque no en todos los países– las ideas de Thomas Jefferson son consideradas como “subversivas”, poco sorprende constatar que las reformas sociales hayan sido satanizadas como revoluciones sociales disfrazadas. El reformismo democrático de Salvador Allende en Chile fue desplazado por una sangrienta contrarrevolución, y lo mismo ocurrió en Guatemala en 1954 y en la República Dominicana en 1965. De ahí también que desde 1979 se haya financiado y organizado una contrarrevolución para derrotar militarmente al sandinismo o, en su defecto, para asfixiarlo desde la economía, desprestigiándolo ante su pueblo y precipitar su derrota electoral.

En resumen, en América Latina las reformas son combatidas con ferocidad por las clases dominantes y sus aliados que, percibiéndolas como catalizadoras de la revolución, no vacilan en lanzar sangrientas contrarrevoluciones para sofocarlas. A veces, mediante la presión y la asfixia, el fraude y la corrupción, los procesos reformistas son abortados y domesticados y el baño de sangre contrarrevolucionario se torna innecesario. No deberíamos dejar de mencionar también la intransigente oposición de quienes, autoproclamándose revolucionarios, consideran que toda reforma es inevitablemente un sustituto farsesco de la revolución. La consideración simultánea de esta constelación de factores –contrarrevolución, “domesticación”, infantilismo de izquierda– explica al menos en parte la poca fortuna de las reformas en América Latina.

Con o sin reformas, los dirigentes de la transición democrática y las fuerzas sociales que los apoyan deberán enfrentarse a la realidad del creciente antagonismo social. Este no desaparecerá, como por arte de magia, al dejar de agitarse las banderas reformistas. Todo lo contrario: sin la intervención de la conciencia política será la sinrazón del mercado la encargada de distribuir los costos de la crisis en una sociedad de suma cero. Se puede predecir sin demasiado esfuerzo el resultado final de una opción inmovilista que deje librada a la “magia del mercado” la asignación de las ganancias y las pérdidas provocadas por el feroz ajuste capitalista: el conflicto social se agudizará a niveles extremos, porque la lógica darwinista del mercado amplifica las inequidades existentes. La frustración de la reforma sólo servirá, pues, para empeorar las cosas: no apaciguará a los descontentos ni moderará a los recalitrantes.

## **V. SOCIEDAD CIVIL, ESTADO Y REFORMISMO**

Estas reflexiones preliminares se han concentrado en el ámbito de las iniciativas estatales, pero antes de concluir sería conveniente referirse al protagonismo

de los sujetos sociales de la transición democrática. La centralidad del Estado en ese proceso difícilmente requiera demasiados justificativos; la recuperación del protagonismo de las fuerzas sociales, sin embargo, es algo que usualmente se tiene mucho menos en cuenta. Nunca se insistirá demasiado sobre este punto, máxime si se está de acuerdo con la formulación del joven Marx cuando afirmó que el Estado es el “resumen oficial” de la sociedad.

El excesivo énfasis puesto sobre la cuestión del Estado se explica por la centralidad estructural que éste ha adquirido a partir de la recomposición capitalista de los años treinta. Tan grande es su importancia para viabilizar el proceso de acumulación que, a pesar del torrente de retórica antiestatista propiciada por la derecha conservadora, la contrarrevolución monetarista no ha podido alterar seriamente el Moloch burocrático cuya funcionalidad para la reproducción del capital está fuera de toda duda. El ultrakeynesianismo perverso de la Administración Reagan –sustituyendo el *welfare state* por el absurdo *warfare state*– y el fracaso de los proyectos para “recortar el Estado”, tanto en el centro como en la periferia, son pruebas contundentes de esa verdad. El reciente libro de los Friedman, en el que expresan su desilusión por la persistencia del *big government*, es una elocuente demostración de lo que venimos diciendo<sup>32</sup>.

La situación actual en América Latina no escapa a esas tendencias generales del capitalismo. Las experiencias del autoritarismo monetarista acabaron, en los hechos, reforzando al Estado y el pesado legado de la deuda externa –al socializar la deuda privada– ha dado una vuelta más de tuerca en esta dirección. En verdad, si tuviésemos que señalar algunas de las consecuencias macropolíticas de la crisis financiera no vacilaríamos en subrayar el acrecentamiento del papel del Estado, puesto que el mismo ha asumido la responsabilidad por las deudas de las empresas privadas –hipócritas amantes del mercado libre– en sus transacciones internacionales; por otra parte, su responsabilidad como garante en el cumplimiento de las obligaciones globales de la deuda supone un reforzamiento objetivo de su gravitación institucional. En efecto, ha redoblado y profundizado su intervención a fin de asegurar –vía inversiones, regulaciones y un sinnúmero de instrumentos macroeconómicos– que la deuda habrá de ser pagada, para lo cual alienta la obtención de saldos exportables, promueve un modelo de crecimiento basado en el equilibrio fiscal, la austeridad y el incremento de sus capacidades extractivas, y también, en la acentuación del empobrecimiento y marginalización de la mayoría de la sociedad, condenada a ser la “perdedora” en este nuevo despojo capitalista. En resumen, la experiencia económica reciente ha demostrado que, más allá de la retórica, las fuerzas del mercado han requerido la continuada expansión del estado. Estos son aliados, no adversarios; como ya hemos visto en capítulos anteriores, la hostilidad de los defensores del mercado no es hacia el Estado sino hacia los componentes democráticos del Estado moderno.

---

32. Milton y Rose Friedman, *Tyranny of the Status Quo*, Nueva York, Avon Books, 1984.

Por otra parte, las fuerzas sociales no pueden aspirar a “democratizar el mercado”. Esto sería simplemente un *nonsense*. En ese reino privilegiado de los intereses privados no caben los argumentos de la justicia distributiva. Estos constituyen, desde el primer capítulo de *La República* de Platón, el corazón de la filosofía política y el tema fundamental en la vida de la *polis*. Allí se resuelve el gran tema de la justicia, y es por eso que será en la *polis* y no en el mercado donde deberá librarse la lucha por la reforma social. La incapacidad del mercado para crear una sociedad más justa ha sido abrumadoramente demostrada por la historia: la lógica solidaria de la reforma es incompatible con el reinado de los intereses egoístas que constituyen la razón de ser del mercado.

Es por eso que si queremos producir las reformas sociales imperativamente exigidas por la hora actual se requiere optar por el camino de la política. Desde allí se producirán las transformaciones deseadas, inclusive aquellas que se necesitan para controlar al estado. No es el mercado quien puede hacerse cargo de estas tareas, sino la sociedad organizada democráticamente. El control del estatalismo sólo puede ser garantizado por la expansión social de la democracia, por la potenciación del protagonismo de la sociedad civil, de sus clases, grupos e instituciones; de sus partidos, sindicatos y movimientos sociales. En una palabra, lo que se requiere es un inmenso protagonismo social que impulse las reformas que el Estado debe institucionalizar y legalizar y que, simultáneamente, controle las deformaciones burocráticas del Estado. De ahí la importancia de “desprivatizar” el Estado, pues de esa manera podremos ponerlo cada vez más bajo el control de la sociedad civil. Hay que terminar con la verdadera “colonización” del Estado, practicada con tanto empeño –y con resultados tan ruinosos– por la burguesía y las clases y grupos sociales aliados a su hegemonía. Es necesario reconvertir al Estado en la esfera de lo público, garantizando la transparencia de sus actos y el carácter democrático de sus procedimientos. Ya hemos visto cómo el mercado fue incapaz de impedir la burocratización de las sociedades modernas; sólo una democracia militante podrá impedir el triunfo, estéril y sin sentido –como lo recordaba Max Weber– de la jaula de hierro burocrática. Comenzar a andar por el camino de las reformas sociales es la única alternativa creativa que se abre en la coyuntura de hoy. Si esta empresa tiene éxito podría llegar a neutralizar los efectos disgregantes del mercado y afianzar el control popular sobre el estado. Esto nos abriría las puertas a un camino que conduce a una sociedad mejor, donde imperen la justicia, la soberanía popular y las libertades públicas.

Al comenzar estas notas hablamos, como no podía ser de otro modo, del tema de la utopía. Al concluir no podemos dejar de remitirnos a esa problemática. A nadie se le escapa que vivimos una época muy especial, y que en el Occidente neoconservador los políticos y los estadistas han abrazado la causa del “pragmatismo” con un fervor lindante en lo irracional. Una propuesta que abogue por una política de reformas profundas –atendiendo a los factores objetivos y subjetivos realmente existentes– seguramente habrá de ser condenada por los “realistas” y los “posibilistas” que la descartarán apriorísticamente por su utopismo. No vale la pena perder

tiempo ante argumentos tan banales: basta con recordar las sabias palabras de John Maynard Keynes cuando al referirse a estos hombrecillos prácticos decía que eran pobres esclavos de algún economista que había muerto hacía varios siglos.

El discurso “realista” termina en la desilusión y la rabia, glorificando lo existente y castrando fríamente, con la mera excusa del “saber técnico”, la creatividad de la praxis humana. Por eso un autor tan poco dado a los lirismos como Max Weber es capaz de afirmar, en el párrafo final de su célebre conferencia “La política como vocación”, que

“La política consiste en una dura y prolongada penetración a través de tenaces resistencias, para la que se requiere, al mismo tiempo, pasión y mesura. Es completamente cierto, y así lo prueba la historia, que en este mundo *no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez*”.

Y para esto es preciso, concluye nuestro autor, que los hombres se armen

“[...] desde ahora de esa fortaleza de ánimo que permite soportar la destrucción de todas las esperanzas, *si no quieren resultar incapaces de realizar incluso lo que hoy es posible*”<sup>33</sup>.

Dos lecciones podemos extraer de estas palabras: en primer lugar la necesidad de romper la burda trampa del pragmatismo neoconservador, que levanta una barrera formidable entre aquello que es posible y lo que los espíritus más complacientes fulminan como imposible o utópico. Weber nos señala que el reino de lo posible es hijo de una lucha por lo imposible; renunciar a esto último significa sencillamente “eternizar a los dioses del ocaso” –como canta la poesía de Silvio Rodríguez– y reducir a los hombres al triste papel de diligentes funcionarios de la historia. Segunda lección: que aun aquello que es posible requiere de la pasión de la utopía para su concreción. Lo posible “no está ahí” sino que es una construcción social de hombres y mujeres puestos en tensión en pos de un ideal. Sólo el reformismo más radical puede ser “realista” en la América Latina contemporánea.

---

33. Max Weber, *Escritos políticos*, México, Folios, 1982, Tomo II, pp. 363-364.