

Modernización y democracia

ARNALDO CÓRDOVA

LOS PROFUNDOS Y VERTIGINOSOS CAMBIOS que el mundo está experimentando en los tiempos presentes, no sólo implican transformaciones radicales de la realidad, sino, como no podía ser de otra manera, de las concepciones y categorías que, desde siglos atrás, nos servían como herramientas para conocerla y desentrañarla. Hay, desde luego, palabras y conceptos nuevos; pero lo notable es que incluso las viejas palabras y los conceptos antiguos tienden a cambiar su contenido y su significación.

Eso ha ocurrido, en particular, con un concepto tan viejo y a la vez, tan nuevo como lo es el de *modernización*, que durante mucho tiempo sirvió para denotar el proceso diferenciado y multiforme del desarrollo de las sociedades capitalistas y la adecuación, muchas veces forzada, de las sociedades atrasadas, precapitalistas, dependientes o colonizadas a los módulos de progreso de la sociedad industrial. La oposición funcional era, justamente, la de sociedades modernas y sociedades tradicionales. Franco Pasquino escribía hace poco más de tres lustros:

Se entiende por modernización el conjunto de cambios en la esfera política, económica y social que han caracterizado los últimos dos siglos. Prácticamente, como fecha del comienzo del proceso de modernización podría mencionarse la Revolución francesa de 1789 y la casi contemporánea revolución industrial de Inglaterra, que iniciaron una serie de cambios de gran amplitud, respectivamente en la esfera política y en la esfera económica, cambios estrechamente interrelacionados.¹

En los años sesenta, como es bien sabido, la distinción entre sociedades modernas y sociedades tradicionales (que no era más que una reelaboración de un muy conocido binomio weberiano, el de dominación racional-dominación tradicional)² sirvió, en particular, a la sociología política estadounidense y francesa para caracterizar y definir el desarrollo político de los países del tercer mundo en relación con el progreso y el grado de avance de los países altamente industrializados.³

¹ Véase "Modernización", en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, México, 1982, t. II, p. 1038; véase del mismo autor, *Modernizzazione e sviluppo politico*, Il Mulino, Bolonia, 1970.

² Max Weber, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964, t. I, pp. 172 y ss.

³ Son de recordarse, entre otros, el libro colectivo editado por Gabriel A. Almond y James S. Coleman, *The Politics of the Developing Areas*, Princeton University Press, Princeton, 1960 (en particular, la Introducción de Almond, pp., 3-64); David E. Apter, *The Politics of Modernization*, University of Chi-

Desde luego, el concepto estuvo lejos de ser claro y unívoco. Como lo recordaba Pasquino en su artículo citado, no hubo un solo autor que coincidiera con otro en torno a los elementos, condiciones o características estructurales o culturales que demostraran que un país, de “tradicional”, pasaba a ser “moderno”.⁴ De cualquier forma, la investigación política comparada continuó durante los años setenta sobre la base de esa distinción primigenia entre sociedades modernas y sociedades tradicionales. A la mitad de esa década, sin embargo, ocurrió que las sociedades de capitalismo avanzado volvieron a conocer la crisis económica generalizada. La búsqueda de soluciones y, sobre todo, el éxito que esas sociedades comenzaron a tener al enfrentar la crisis, provocaron cambios verdaderamente revolucionarios, no sólo en las relaciones productivas y en la vida política, sino también en la cultura.

La crisis aceleró y, en algunos casos, provocó los procesos de reconversión industrial que modificaron de raíz las relaciones políticas y favorecieron los fenómenos de integración entre las naciones más desarrolladas (conocidos con el nombre genérico de *globalización*); el Estado interventor o regulador, particularmente en la especie de Estado asistencial o benefactor, comenzó a retirarse rápidamente de la vida económica; los sindicatos perdieron sus privilegios y los partidos ligados a ellos cayeron en el descrédito; las instituciones del derecho del trabajo, como los contratos colectivos, el asociacionismo y la huelga, perdieron su eficacia y comenzaron a imponerse relaciones laborales flexibles desde el punto de vista de la utilización del tiempo y de la especialización del trabajo. A todo ello se le dio un nombre que hasta entonces había sido sólo materia de discusiones académicas: *modernización*. Que se sepa, muy pocos se sienten capaces hoy en día de definir (o redefinir) el concepto o de identificarlo con claridad, más o menos como sucedía en otras épocas; pero ahora tiene la ventaja de haberse convertido en una idea de uso corriente en la política.

Ciertamente, en el campo de las ideas la discusión no ha cesado ni por un momento y, después de todo, sobre el concepto se ha hecho una cierta claridad, aunque las confusiones sigan prevaleciendo. Identificada desde siempre (y en los tiempos que corren con mayor razón) con el progreso y el triunfo arrollador del capitalismo, la modernización es vista como el punto de vista generalizado que de sí mismas tienen las fuerzas impulsoras del sistema económico y la misma so-

cago, Chicago, 1965, y, Georges Balandier, *Anthropologie politique*, Presses Universitaires de France, París, 1967.

⁴ Almond, inclusive, en su citada Introducción, llegó a poner en entredicho la eficacia explicativa del binomio: “. . . todos los sistemas políticos, en el sentido cultural, son sistemas ‘mixtos’. No hay culturas y estructuras ‘totalmente modernas’, en el sentido de la racionalidad, ni tampoco completamente primitivas, en el sentido de la tradicionalidad. Ellas difieren en el predominio relativo de la una sobre la otra y en el tipo de mezcla de ambos componentes” (Almond y Coleman, *op. cit.*, p. 11).

ciudad⁵ y, a la vez, como un proyecto siempre inacabado, pero siempre ligado al desarrollo del capitalismo.⁶

Los grandes cambios que se han operado recientemente en el mundo, por otra parte, han hecho más notables dos rasgos del concepto que sólo en apariencia son contradictorios y que, en el fondo, siempre lo han caracterizado: por un lado, la modernización es una constante subversión del orden fundado en la tradición y de la estabilidad social que prohija la tradición;⁷ mientras que, por otro lado, se constituye cada vez más en una destructora de la libertad y la autonomía del hombre en provecho de unos cuantos que tienen en sus manos el poder, la riqueza y la cultura,⁸ y en una concentradora del poder mundial que no hace más que llevar a cumplimiento cabal los viejos valores y las viejas instituciones sociales del capitalismo.⁹ Para decirlo con Chesneaux, “descontando las satisfacciones que procura, la modernidad opera de modo rigurosamente coercitivo. . . Las imposiciones de la modernidad son interiorizadas de tal manera, que son aceptadas dócilmente si no es que incluso propiciadas, pero ello no quita nada a su carácter coercitivo”.¹⁰

Sin embargo y como apuntábamos antes, la crisis de los años setenta y ochenta ha dado al concepto y al discurso de la modernización nuevos contenidos y

⁵ Niklas Luhmann ha escrito recientemente: “Si se busca una connotación estructural que pueda caracterizar a la sociedad moderna, distinguiéndola de todas las formaciones sociales anteriores, lo que se encuentra es *la forma de su diferenciación*”, y agrega: “Cuando la sociedad designa como modernas no sólo a personas o capacidades, condiciones o descubrimientos que pertenecen a la contemporaneidad, sino que se designa a sí misma como moderna, ella selecciona, de tal suerte, para su autodescripción, características articulables a través de una diferencia histórica” (“Modernità e differenziazione sociale”, en, Giovanni Mari, (ed.), *Moderno postmoderno. Soggetto, tempo, sapere nella società attuale*, Feltrinelli, Milán, 1987, pp. 91 y 95).

⁶ Hablando del arte, Jürgen Habermas afirma que “. . . el proyecto de la modernidad todavía no ha sido realizado” y, refiriéndose al conjunto de la vida social apunta que, “más o menos en todo el mundo occidental, se ha desarrollado un clima que fomenta los procesos de modernización capitalista, así como las tendencias críticas hacia la modernidad cultural” (“Modernidad versus postmodernidad”, en Josep Picó, (comp.), *Modernidad y postmodernidad*, Alianza Editorial, Madrid, 1988, p. 100. Del mismo autor, véase *El discurso filosófico de la modernidad*, Taurus, Madrid, 1989).

⁷ “La modernidad —ha hecho notar Habermas— se rebela contra las funciones normalizadoras de la tradición; la modernidad vive de la experiencia de rebelarse contra todo lo que es normativo. Esta revuelta es una manera de neutralizar las pautas de la moralidad y la utilidad” (“Modernidad versus postmodernidad”, cit., p. 90).

⁸ André Siegfried, escribía respecto de Estados Unidos, *el país más antiguo de la modernidad*: “El ambiente norteamericano tiende a tomar el aspecto de un colectivismo de hecho, querido por las élites y aceptado alegremente por la masa, que mina subrepticamente la libertad del hombre y canaliza de modo tan rígido su acción que, sin sufrir por ello y sin siquiera saberlo, él mismo confirma su abdicación” (*Les Etats-Unis d'aujourd'hui*, Colin, París, 1927, p. 350).

⁹ Jean Chesneaux, haciendo referencia a la creciente extroversión de la producción económica que tiene como efecto el aumento de la dependencia económica entre los países (“modernidad planetaria”), afirma: “Considerada desde el punto de vista económico, la modernidad no es más un momento del crecimiento capitalista, una fase del modo de producción capitalista, que Marx había ya analizado un siglo y medio atrás. Son las exigencias de la ganancia, las leyes del mercado, la continua necesidad de reinversión del capital, la búsqueda de la plusvalía las que explican —obviamente, desde el punto de vista económico— algunos de los aspectos de la modernidad planetaria. . .” (“Il vincolo planetario della modernità”, en, Giovanni Mari, *op. cit.*, pp. 47 y 50-51).

¹⁰ *Op. cit.*, pp. 47-48.

también fines más precisos. Ello es particularmente perceptible en las grandes transformaciones políticas que se han venido operando y que siguen en curso desde hace por lo menos dos lustros y, en especial, por lo que toca a la regulación estatal de la economía y a la democratización creciente de la vida política y social. Como es sabido, gran parte del siglo XX, desde la gran depresión de 1929-1932 hasta los primeros años setenta, las sociedades modernas han vivido bajo el signo del intervencionismo del Estado en las actividades económicas de la sociedad; incluso haciendo de lado los Estados totalitarios o autoritarios, en los que es explicable el predominio del Estado en la economía, ninguna nación pudo sobrevivir a las crisis económicas o, en ocasiones, a las guerras o a graves disturbios internos, si no fue, precisamente, sobre la base de una enérgica presencia y de una decidida acción de sus Estados en la regulación de la producción y el intercambio.

Eso ocurrió no sólo en naciones con regímenes totalitarios, como la Italia fascista, la Alemania nazi o la Unión Soviética, sino también en democracias consolidadas a lo largo de la historia, como Estados Unidos, Francia o Inglaterra. Fue justamente a un inglés, John Maynard Keynes, a quien se debió la teoría de más duradero y prolongado influjo acerca de la necesidad de la intervención del Estado en la economía, sobre todo cuando se da una secuela de guerra o de crisis económica. Para Keynes, la iniciativa privada, por sí sola, no era capaz de garantizar una alta tasa de inversión y, como consecuencia de ello, tampoco el pleno empleo de la mano de obra disponible en la sociedad; para lograr ambos objetivos, siquiera aproximadamente, se hacía necesaria la intervención del Estado, y se dejaba, desde luego, para la iniciativa privada el más amplio campo en el que ésta pudiera moverse y sin atentar en ningún momento contra su existencia o sus posibilidades de desarrollo.¹¹

¹¹ Keynes escribía, en efecto: "Cuando de 10 millones de hombres deseosos de trabajar y hábiles para el caso están empleados 9 millones, no existe nada que permita afirmar que el trabajo de estos 9 millones esté mal empleado. La queja en contra del sistema presente no consiste en que estos 9 millones deberían estar empleados en tareas diversas, sino en que las plazas debieran ser suficientes para el millón restante de hombres. En lo que ha fallado el sistema actual ha sido en determinar el volumen del empleo efectivo y no su dirección". Keynes pensaba que a pesar de que su teoría indicaba "la importancia vital de establecer ciertos controles centrales en asuntos que actualmente se dejan casi por completo en manos de la iniciativa privada", hay muchos campos de actividad a los que no afecta. "El Estado —decía— tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de su sistema de impuestos, fijando la tasa de interés y, quizá, por otros medios. Por otra parte, parece improbable que la influencia de la política bancaria sobre la tasa de interés sea suficiente por sí misma para determinar otra de inversión óptima. Creo, por tanto, que una socialización bastante completa de las inversiones será el único medio de aproximarse a la ocupación completa; aunque esto no necesita excluir cualquier forma, transacción o medio por los cuales la autoridad pública coopere con la iniciativa privada. Pero fuera de esto, no se aboga francamente por un sistema de socialismo de Estado que abarque la mayor parte de la vida económica de la comunidad. No es la propiedad de los medios de producción la que conviene al Estado asumir. Si éste es capaz de determinar el monto global de los recursos destinados a aumentar esos medios y la tasa básica de remuneración de quienes los poseen, habrá realizado todo lo que le corresponde. Además, las medidas indispensables de socialización pueden introducirse gradualmente sin necesidad de romper con las tradiciones generales de la sociedad" (*Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, México, 1943, pp. 363 y 362).

Keynes, por supuesto, escribía para las naciones altamente industrializadas, que contaban con una gran planta productiva y una iniciativa privada fuerte y poderosa. Pero el autor británico fue seguido también en los países atrasados, que apenas estaban porfiando por hacerse de una industria y que no contaban con una fuerte clase empresarial. Aquí el intervencionismo estatal fue, en consecuencia, mucho más fuerte, y, como se dijo tantas veces en el pasado, no tuvo siempre por objetivo limitar el impulso al consumo o dirigir las actividades productivas para lograr el pleno empleo, sino, la mayoría de las veces, *sustituir* la falta de inversión de los privados y, en todo caso, ayudarlos a que ahorraran.

Un economista mexicano, Gonzalo Robles, lo decía de modo casi paradigmático a principios de los años sesenta:

En un país de libre empresa, como el nuestro, corresponde a ésta el gran volumen de la industrialización, estableciendo fábricas eficientes en todos aquellos sectores en que la economía lo demande. El Estado debe crear las condiciones propicias para la capitalización, el ahorro y la inversión privadas, dar las garantías para el funcionamiento de las empresas dentro de las leyes, promover el crédito, y establecer incentivos para vigorizarlas, estimular la reinversión y mejorar sus métodos. Las industrias 'infantes', concretamente, deben recibir protección en diversas formas. . . Cuando los empresarios privados de un país no están preparados para promover el establecimiento de las grandes industrias básicas en el cuadro de industrialización nacional, ya sea por implicar riesgos exagerados, por falta de iniciativa o experiencia, por la magnitud desproporcionada de los recursos requeridos, o por razones de estrategia, en el plan general de desarrollo, el Estado debe suplir su acción, creándolas; en tal caso, conviene a veces, adelantándose a los hechos, que las plantas sean de capacidad holgada, para hacer frente a posibles y rápidos desarrollos futuros, como un elemento que invite a la iniciativa privada a establecer las industrias derivadas.¹²

El resultado de la política del intervencionismo estatal fue múltiple y variado, según los países, pero en todos lados tuvo un común denominador y éste fue que el Estado creció desmesuradamente, sobre todo en los años que siguieron a la segunda guerra mundial. Al antiguo Estado guardián, completamente ajeno a las actividades económicas, todas ellas en manos de los privados o de los grupos sociales, y cuya acción se limitaba estrictamente a garantizar el orden y a la defensa del país, siguió un monstruoso *Leviatán* que no sólo estaba más comprometido que nunca antes a prestar a la sociedad servicios cada vez más amplios y costosos (comunicaciones, transporte, salubridad y seguridad social, educación, etcétera), sino que, además, tenía a su cargo una proporción cada vez más grande de los negocios económicos, como productor directo, intermediario o proveedor, a través de sus empresas, sin contar con el hecho de que por todas partes se había convertido en una colosal maquinaria burocrática, crecientemente costosa y, sobre todo, cada vez más incontrolable.

A las clases poseedoras y, en general, al pensamiento conservador de los grandes países industriales, ya desde antes de que estallara la crisis a mediados de los

¹² "El desarrollo industrial", en *México. Cincuenta años de Revolución*, Fondo de Cultura Económica, México, 1960, t. I, pp. 169-170.

setenta, todo ello les parecía absolutamente intolerable. La crisis misma la juzgaron como un resultado inevitable del desmedido crecimiento del Estado.¹³

El Estado llamado "social", "benefactor" o "asistencial", desde su punto de vista, al garantizar y proteger la capacidad concertadora de los trabajadores y los servicios de seguridad social a ellos destinados, no sólo estaba *redistribuyendo* una riqueza que había producido la sociedad en su conjunto, sino que imponía un neocorporativismo en virtud del cual los trabajadores mismos, a través de sus organizaciones, se convertían en una fuerza privilegiada con la cual los empresarios y el propio Estado se veían forzados a tratar de igual a igual. Al intervenir en las actividades productivas, por otro lado, el Estado no sólo se apropiaba de riquezas que también había producido la sociedad, sino que, y esto resultaba lo más grave, se convertía en el más temible competidor de la iniciativa privada, en esencia la verdadera forjadora de la riqueza social. Al crecer sin medida, en fin, el Estado no sólo hacía un dispendio de esa riqueza, sino que multiplicaba también desmesuradamente sus centros de decisión, volviéndose incontrolable.¹⁴

Una conclusión que nadie se atrevió a sacar, pero que parecía estar inscrita en la realidad de las cosas era evidente: *la crisis de 1929 se había debido al poder indiscriminado y omnímodo que la sociedad había otorgado a la iniciativa privada; la crisis de los setenta se debía al poder, a veces absoluto, que la misma sociedad había dado al Estado interventor, benefactor o social*. El corolario resultaba obvio: *había que devolver todo el poder a la iniciativa privada y retirarle al Estado sus facultades interventoras y reguladoras*.

Durante casi todo el presente siglo, el antiguo Estado "gendarme" o "guardián nocturno", típico de la teoría política clásica liberal, desde Locke hasta Kant, había sido rechazado y muchas veces vituperado por la cauda de injusticias que naturalmente producía en la vida social, y la misma iniciativa privada, que nunca dejó de ser vista como el milagro de la libertad del individuo, fue reprobada, no obstante, por su desbordante egoísmo y por su natural sentido antisocial y su nula vocación altruista. Hasta en el derecho civil, el verdadero reino del derecho privado, se impuso la concepción de que, aun siendo un derecho natural de la persona humana, si estaba desprovista de una función social (precisamente, altruista), la propiedad privada no tenía sentido como tal, es decir, como derecho. Pero al mediar los años setenta, casi de improviso, al sobrevenir la crisis, esos prejuicios de la ideología dominante fueron totalmente trastocados. El "tamaño del Estado" comenzó a ser

¹³ Véase, Ugo Pipitone, *El capitalismo que cambia. Industria, trabajo y Estado en medio de la crisis*, Ediciones Era, México, 1986, pp. 132-135.

¹⁴ Casi escandalizado, un autor consigna los datos del "tamaño del gobierno" de Estados Unidos: "Emplea 2.8 millones de personas. Compra más de 130 mil millones anualmente en bienes y servicios. Posee un tercio de la tierra en los Estados Unidos. Ocupa 2.6 miles de millones de pies cuadrados de espacio de oficinas, un área cuatro veces mayor que aquél con que cuentan las diez más grandes ciudades de los Estados Unidos. Posee y opera 437 mil vehículos no militares. Tiene más de 17 mil computadoras. Proporciona 95 millones de comidas subsidiadas al día. Produce 4.8 miles de millones de publicaciones anualmente" (Emanuel S. Savas, *Privatization. The Key to Better Government*, Chatham House, Chatham, Nueva Jersey, 1987, p. 13). El mismo autor cuenta, para 1982, no uno, sino 82 341 gobiernos en los Estados Unidos (*loc. cit.*).

visualizado como el causante del desastre y se reivindicó de nueva cuenta el Estado gendarme o guardián nocturno, antes que nada por su “tamaño”, adecuado, según se le presentaba, a las nuevas necesidades.

Hablando de “tamaños”, se proponía un “Estado *mínimo*”, que no era sino “el Estado gendarme de la teoría liberal clásica, limitado a las funciones de protección de todos sus ciudadanos contra la violencia, el robo y el fraude y a la de hacer cumplir los contratos”.¹⁵

La exigencia del Estado “mínimo”, que muy pronto se convirtió en bandera de todos los grupos gobernantes de los países altamente industrializados, implicaba, evidentemente, su retirada del campo de las actividades económicas, como lo hemos dicho poco antes, pero daba lugar a un proceso correlativo, que muy pronto se hizo incontenible y que comenzó a designarse con un neologismo de contenido casi mágico: *privatización*. Todos los espacios que el Estado abandonaba en la esfera *socializada* de la economía (para usar la expresión sugerida por Keynes) pasaban al dominio de la iniciativa privada o, dicho de otra manera, la economía se *privatizaba*.¹⁶

Visto que en dicho proceso el Estado *se retrata*, dejando nuevos espacios a la *sociedad* (aunque ésta volviera a ser concebida exclusivamente como una *sociedad de privados*, el burgués de nuevo triunfante en todos los órdenes de la vida), fue visto en todas partes como un *proceso democratizador* o bien la *democracia* como su resultado más eminente y vistoso. Modernización, privatización y democracia, con todo lo que cada concepto implicaba e implicándose mutuamente, se tradujeron, sin medios términos, en una fórmula victoriosa: *el triunfo, en el mundo en crisis, de la liberaldemocracia*. Como se sabe, la identificación del liberalismo y la democracia es una de las mayores supercherías de la historia política del siglo xx. El liberalismo clásico, cosa que a menudo tiende a olvidarse, no sólo nunca fue democrático, sino que, por lo general, desde John Locke hasta John Stuart Mill, pasando por Kant y Constant, fue más bien profundamente antidemocrático.¹⁷

¹⁵ Robert Nozick, *Anarquía, Estado y utopía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, pp. 39 y ss. (la primera edición inglesa es de 1974). Este mismo autor llegó a proponer el “Estado ultramínimo”, el cual daría “protección y servicios de ejecución” solamente a aquellos que compraran “sus pólizas de protección y aplicación” (*loc. cit.*).

¹⁶ Como ha hecho notar el antes citado Savas (*op. cit.*, p. 3), la palabra *privatizar* apareció por primera vez en un diccionario en 1883, y significaba “*volver privado, especialmente cambiar de lo público a lo privado el control y la propiedad de los negocios y la industria*” (*Webster's New Collegiate Dictionary*, Merriam, Springfield, Mass., 1983). Casi tres lustros antes, otro autor, Peter F. Drucker (*The Age of Discontinuity*, Harper and Row, Nueva York, 1969), había usado el término *reprivatization* y, con posterioridad, otro más, Robert W. Poole (en las Reason Foundation Newsletters, Santa Mónica, Calif., 1976), acortó la expresión y usó por primera vez *privatization*.

¹⁷ Sobre el liberalismo europeo pueden verse, Guido de Ruggiero, *Storia del liberalismo europeo*, Feltrinelli, Milán, 1966; V. de Capraris y T. Amato, *Il liberalismo europeo nell'ottocento*, Garzanti, Milán, 1963; L. T. Hobhouse, *Liberalism*, Oxford University Press, Nueva York, 1964; André Jardin, *Historia del liberalismo político. De la crisis del absolutismo a la Constitución de 1875*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989; Harold J. Laski, *El liberalismo europeo. Un ensayo de interpretación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1939; André Vachet, *La ideología liberal*, 2 ts., Editorial Fundamentos, Madrid, 1972; C. B. Macpherson, *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 1982.

Como ha dicho Norberto Bobbio en un reciente artículo,

... toda la tradición liberal del siglo XIX todavía veía en la democracia de los modernos, no el coherente desarrollo y por tanto la continuación, sino la antítesis del liberalismo, a través de la 'rebelión de las masas', que vendría a continuación del sufragio universal, y la desaparición de las libertades civiles. Liberalismo y democracia eran contrapuestos y considerados incompatibles porque respectivamente se inspiraban en dos ideales diferentes y contradictorios, la libertad y la igualdad.¹⁸

El encuentro del liberalismo con la democracia, en realidad, es un fruto más bien tardío de la historia: ocurre hasta fines del siglo XIX, y lo que hoy llamamos "liberaldemocracia" no es más que el liberalismo, siempre idéntico a sí mismo, que en un determinado momento se vio forzado a aceptar la democracia.¹⁹

En el siglo XX el liberalismo adoptó la democracia, ante todo, como una bandera de lucha en contra de sus enemigos autoritarios, particularmente el nazifascismo y el comunismo, pero sus valores fundamentales siguieron siendo los de la economía de mercado y la democracia lo fue sólo en cuanto ésta resultaba funcional respecto de aquélla. Lo que ha triunfado en el mundo de nuestros días es, en primer término, la concepción y la política liberales sobre la libre empresa y la economía de mercado. Lo que todavía está por verse es si la democracia finalmente triunfará de entre todas las formas de autoritarismo que en perspectiva histórica aparecen como sus opuestos, incluso aquéllas que prohija naturalmente el propio liberalismo.

El colapso de los regímenes comunistas en la Europa del Este y las reformas políticas y económicas de Gorbachov en la Unión Soviética, como no podía ser de otra manera, son vistos como un triunfo del liberalismo democrático en el contexto de la confrontación global Este-Oeste. No puede haber duda, desde luego, de que fue una victoria en una lucha entre sistemas: ganó el más fuerte y el mejor

¹⁸ Norberto Bobbio, "La democracia realista de Giovanni Sartori", en *Nexos*, año XIII, vol. 13, núm. 146, febrero de 1990, p. 13.

¹⁹ C.B. Macpherson lo explica así: "... el Estado liberal democrático occidental es un compuesto histórico del Estado liberal, que en principio no era en absoluto democrático, y de la franquicia democrática que le fue añadida posteriormente. El Estado liberal consistía en el juego de partidos políticos competitivos y en la existencia de ciertas libertades o derechos garantizados —libertad de expresión y de prensa, de asociación y de religión, además de la libertad de la propia persona, es decir, inmunidad de arresto o detención arbitrarios... La tarea del Estado liberal consistía en proporcionar las condiciones necesarias para la implantación de una sociedad capitalista mercantil. Y la esencia tanto del Estado liberal como de dicha sociedad capitalista, era la emulación, la competencia entre los individuos que eran libres de elegir su trabajo y el gobierno, que era autorizado para crear e imponer las reglas pertinentes por las que había de regirse la sociedad mercantil. El Estado liberal... no tenía necesariamente conexión alguna con la democracia; la verdad es que, hasta bien adentrado el siglo diecinueve, se creyó que la democracia era una amenaza para la integridad del Estado liberal... A medida que el Estado liberal se democratizaba, la vieja idea de democracia se liberalizaba. Podemos incluso decir que los países que llevaron a cabo con éxito la transición del Estado liberal no-democrático al Estado liberal democrático sustituyeron la vieja idea de democracia como gobierno por y para los pobres por la nueva idea de democracia que sancionaba el derecho de todos a participar en la competición política del sistema establecido" (*La realidad democrática*, Editorial Fontanella, Barcelona, 1968, pp. 63 y 64).

dotado para esa confrontación. Pero no fue o, por lo menos, es algo que está por verse, una victoria de la democracia, incluso si se la ve sólo como la concibe el liberalismo. El bloque soviético perdió la batalla, sobre todo, en el campo de la competencia económica; pero el que haya sido incapaz de democratizarse antes de que ocurriera su derrota le da al triunfo del Occidente liberal mayor autoridad y más brillo.

Como se ha hecho notar con atingencia, las sociedades comunistas, en nombre de un exagerado potencial económico y político y una errónea teleología, se presentaron a sí mismas como sociedades superiores y que estaban más allá del capitalismo; *no capitalistas*, ciertamente, lo fueron, pero jamás fueron *postcapitalistas*. En muchos aspectos dichas sociedades parecieron formas del capitalismo temprano, con su apoyo en el poder militar y represivo, su fracaso para generar el cambio tecnológico y su falta de mecanismos funcionales de integración económica internacional. Nunca pudieron constituir un bloque internacional verdaderamente alternativo, sobre todo como bloque comercial, capaz de rivalizar con Occidente. Siempre ocuparon un lugar subalterno en la economía internacional, estuvieron permanentemente a la zaga y se vieron condenadas a sólo copiar en el campo de la tecnología.²⁰

Nunca pudieron salir de la etapa de la segunda revolución industrial (la Unión Soviética misma no ha dejado de ser, en el campo del comercio mundial, un país, ante todo, exportador de materias primas), cuando desde hace tiempo las potencias occidentales han consumado la llamada tercera revolución. En las condiciones creadas por esa revolución, ha observado Daniel Bell, “los nuevos ‘recursos’ estratégicos son la tecnología y los conocimientos profesionales. Las sociedades que tienen un grupo efectivo y grande de profesionales entrenados, una reserva de alta tecnología avanzada, un sistema de mercado que permita la flexibilidad y la adaptación de las innovaciones tecnológicas, y un suministro de ahorros o acceso a capital, ejercen el poder en el mundo actual”.²¹

En esas condiciones, el bloque soviético fue incapaz de competir, no sólo en la producción de bienes y servicios comunes, sino inclusive en el campo en el que mayor era su adelanto técnico, el militar.

El triunfo de Occidente tiene que ver, sin duda, con la aparición y el fortalecimiento de las aspiraciones democráticas de los pueblos sometidos al dominio soviético. La oposición democrática de aquellos pueblos tomaba espontáneamente como modelo a las democracias occidentales para reafirmar su lucha contra el autoritarismo burocrático. Pero fue ante todo el efecto de demostración de los patrones consumistas de Occidente y la incapacidad de los regímenes comunistas para

²⁰ Fred Halliday, “The Ends of Cold War”, en *New Left Review*, núm. 180, marzo-abril de 1990, pp. 23 y 19.

²¹ Daniel Bell, “Alemania: el temor permanente”, en *Vuelta*, año XIV, núm. 165, agosto de 1990, p. 21. Lo que ello quiere decir, lo ilustra Bell de la siguiente manera: “Dos grandes compañías petroleras, la British Petroleum y la Arco, compraron cobre a la Kennicott y a la Anaconda, como una diversificación; y cada una de ellas perdió miles de millones de dólares. La razón fue la sustitución del cobre por fibras ópticas en los cables de telecomunicación. Cien libras de fibras ópticas son el equivalente de una tonelada de cobre, y además tienen una capacidad de enlace más amplia” (*loc. cit.*).

satisfacer la demanda de bienes de sus poblaciones, lo que estuvo en la base del derrumbe de esos regímenes y el inicio de los procesos de democratización.²²

Pero hay algo que todos los observadores han apuntado y que constituyó el verdadero punto de inflexión a partir del cual comenzaron a prevalecer esos procesos de democratización: la *retracción estratégica de la Unión Soviética* en el mundo y, particularmente, en Europa central. Sin la retirada soviética, se piensa, aquellos cambios habrían sido imposibles o habrían podido ser controlados indefinidamente; en todo caso, fue la condición *sine qua non* para que los mismos se dieran.²³ Ciertamente, sin embargo, hay que reconocer que, por un lado, los países del bloque soviético nunca estuvieron en condiciones de superar el desafío del consumismo capitalista, pues de haber podido proporcionar a sus sociedades los bienes que apetecían, éstas muy probablemente no se habrían rebelado; mientras que, por otro lado, la Unión Soviética no podía hacer menos que retirarse dentro de sus fronteras, en unas condiciones en las cuales su poder no era ya suficiente para mantenerle con provecho y sin peligros su antigua esfera de influencia.

Vistos en perspectiva de conjunto, los cambios que se han venido operando tanto en Occidente, desde mediados de los setenta, como en Europa del Este, desde la mitad de la década de los ochenta, si los comprendemos todos bajo el rubro de *modernización*, puede concluirse que ésta tiene más sentido en Occidente como *privatización* y en Europa oriental como *democratización*, sencillamente, porque en Occidente la democratización había ya ocurrido con anterioridad y de lo que se trataba era de expulsar al Estado de las áreas de la economía que venía administrando o regulando directamente, devolviéndolas al dominio de la iniciativa privada, mientras que en el bloque comunista la democratización está a la orden del día; y si bien, sobre todo en los países de Europa central, con una situación hoy muy diferente a la de la URSS, una de las demandas más generalizadas es la de privatizar las economías nacionales restableciendo el mercado,²⁴ esto en

²² El mismo Fred Halliday anota: "... los países del bloque no podían aislarse a sí mismos del mundo capitalista. En el campo más obvio de todos, el de las comunicaciones, hubo cada vez mayores posibilidades para la gente en los Estados comunistas de oír y ver lo que estaba pasando en el mundo exterior. El impacto de la televisión oestealemana en gran parte de la RDA y Checoslovaquia, o de la finlandesa en Estonia, fueron ejemplos de ello. La música pop proveyó un medio directo para alcanzar a los jóvenes en el mundo comunista. Con niveles de educación más altos y crecientes oportunidades para viajar, la comparación entre los niveles de vida y las condiciones políticas en los Estados comunistas y en los capitalistas se hizo más evidente. Fue este fracaso, comparativo más que absoluto, el que proveyó las bases para el colapso de los últimos años de la década de 1980: no sólo fomentaron el descontento respecto de un sistema que se veía como una bancarota, sino que destruyó también la creencia de que, en un sentido secular amplio, el sistema comunista podría cautivar al Oeste, si no es que predominar sobre él" (*op. cit.*, p. 19).

²³ Halliday lo dice así: "... el derrocamiento del régimen del partido comunista en Europa oriental, dado que todo ello se hizo desde abajo, hubiera sido imposible sin el cambio en la política soviética impulsado a fines de 1988, de acuerdo con el cual la URSS decidió no intervenir para sostener estos regímenes en el poder. Los viejos politburós no pudieron seguir gobernando del viejo modo: el cambio de política de Gorbachov fue la condición indispensable de los cambios ocurridos" (*loc. cit.*).

²⁴ Günther Maihold ha hecho notar que existe una corriente de pensamiento generalizada en el sentido de que si los nuevos regímenes en Europa del Este no renuncian por completo a la economía de

ningún caso puede ocurrir si el Estado no se democratiza plenamente. De cualquier forma, habrá que esperar todavía un tiempo para saber si la democratización de los países del Este conlleva o produce irremediamente también un proceso de privatización al estilo del que se ha estado llevando a cabo en Occidente.

2. En América Latina la modernización ha sido una aspiración permanente, tanto si se la entiende como un proceso continuado de integración a la civilización capitalista occidental (desde los tiempos en que se gestó la independencia de los diferentes países latinoamericanos), como si se la ve en su última piel, como re-privatización de la economía y democratización de la política y la sociedad. Siempre receptiva al pensamiento y a la institucionalidad política, económica y social de los países altamente industrializados, América Latina conoció, inclusive, durante los años sesenta, el auge de una teoría propia de la modernización, que tuvo a su exponente más connotado en el sociólogo ítalo-argentino Gino Germani y que dio lugar a desarrollos teóricos originales.

En un clásico estudio publicado en 1969, Germani definía en los siguientes términos el tema de la modernización:

Las características distintivas de la sociedad moderna residen en su permanente incorporación de mecanismos adecuados para originar y absorber un flujo de cambio continuo, al tiempo que mantiene un 'adecuado' grado de integración. Con respecto a esto se puede introducir una analogía con el desarrollo económico: la modernización social y política es una transformación de la estructura social, que implica mecanismos de 'cambio social y político autosostenido'. En realidad, dada la unidad básica del proceso de transición, 'el crecimiento económico autosostenido' y 'el cambio social y político autosostenido' son formas diferentes de considerar el mismo proceso. Si no pueden establecerse tales mecanismos a los efectos de un cambio continuo, puede llegarse a la interrupción, estancamiento o 'derrumbe' del proceso de modernización social o política. Del mismo modo, si no se establecen mecanismos equivalentes en la estructura económica, ocurrirán fenómenos similares en ese orden.

No obstante lo dicho, Germani hacía notar que "el rasgo esencial que define la modernización no es el *hecho* del cambio continuo, sino su legitimidad, en términos de expectativas institucionalizadas y actitudes internalizadas, a la vez que la capacidad de *originarlo y absorberlo*".²⁵

Acaso para no ser víctima de la crítica de etnocentrismo que comúnmente se hacía a las teorías estadounidenses y europeas de la modernización, Germani sostuvo que ésta última, como cambio autosostenido que era, a la vez institucionalizado e internalizado, no necesariamente se daba teniendo como horizonte

planificación y centran sus esfuerzos en asegurar la alternativa política que implica el pleno ejercicio del mercado, ellos mismos se volverán totalmente inviables y fracasarán sin remedio ("Europa del Este: la primavera en disputa", en *Nexos*, núm. cit. de febrero de 1990, p. 6).

²⁵ Gino Germani, *Sociología de la modernización. Estudios teóricos, metodológicos y aplicados a América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 1969, p. 21. Estudiando el proceso de transición de lo que llamaba "sociedad tradicional" a la "sociedad de masas", Germani, en el fondo se había ocupado de la misma problemática en su libro más conocido en aquellos años, *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Paidós, Buenos Aires, 1962.

la modernización de los países avanzados: "No hay ninguna razón para creer —observaba, en efecto— que el modelo 'occidental' debería repetirse; en realidad, lo contrario es lo más probable".²⁶

La anterior conclusión resultaba de la mayor importancia y en ella, quizá, radique uno de los principales aportes de la teoría latinoamericana de la modernización, porque si es verdad que todas las sociedades de la región experimentaban, en dimensiones diversas, como ha sido señalado,

procesos de cambio social, económico y, también, cultural que han involucrado la expansión de los sectores urbanos, una tendencia variable hacia la industrialización, modificaciones en la estructura del empleo, el crecimiento del sector terciario, la estructuración de mercado de bienes, servicios y dinero, alteraciones en la estructura social, fluctuaciones en las tasas de natalidad, la extensión de la educación, una incipiente profesionalización, etcétera.²⁷

también es cierto, y ello era ampliamente reconocido, que tales procesos se daban casi siempre de manera distinta a como solían ocurrir en las sociedades altamente desarrolladas, sobre todo si se tomaban en cuenta los mecanismos políticos a través de los cuales se ejercía el poder en nuestras sociedades.

El sociólogo argentino Jorge Graciarena hizo notar, por ejemplo, que los procesos industrializadores, que muy pronto se identificaron con la esencia misma de la modernización, tenían efectos disgregadores sobre los sistemas políticos y sociales latinoamericanos, produciendo rupturas del equilibrio entre las diferentes fuerzas sociales que con frecuencia desembocaban en intervenciones militares y en regímenes autoritarios.²⁸

No es casual que las teorías de la modernización latinoamericana se vieron por lo regular forzadas a partir de la constatación de que el fenómeno cubría la vida económica y social, pero no la política y que, a menudo, los agentes modernizadores eran los regímenes militares, autoritarios, antidemocráticos y represivos, lo que a los europeos y estadounidenses parecía un auténtico contrasentido.²⁹

²⁶ *Op. cit.*, pp. 26-27.

²⁷ Alberto van Klaveren, "Enfoques alternativos para el estudio del autoritarismo en América Latina", en Francisco Orrego Vicuña (comp.), *Transición a la democracia en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1985, pp. 22-23.

²⁸ Graciarena explicaba así el problema: "Aunque la política latinoamericana ha mantenido algunos rasgos básicos, no cabe duda de que ciertas transformaciones se han producido en las últimas décadas debido, fundamentalmente, al desarrollo industrial y al crecimiento urbano. Esto ha obligado a la integración continua de nuevos grupos y a la ampliación de la política de compromiso, lo que indudablemente tiene sus límites. Cuando la industrialización ha quedado circunscrita a ciertas áreas y ha tenido sólo un desarrollo incipiente, las bases y posibilidades para el compromiso tradicional han permanecido estables y los nuevos sectores han podido ser integrados en condiciones relativamente satisfactorias para ellos y para la estabilidad del sistema debido sobre todo a su pequeña magnitud. Pero cuando las proporciones de los sectores a integrar han sido mayores y el desarrollo industrial ha tendido a convertir la industria en el sector dominante, las dificultades han crecido y la política de compromiso ha sido más difícil de lograr" (*Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 1967, pp. 41-42).

²⁹ Véase una evaluación de esas teorías en Alberto van Klaveren, *op. cit.*, pp. 17 y ss.

No se trataba, sin embargo, del solo reconocimiento de que durante los últimos años sesenta y toda la década de los setenta, casi toda América Latina estuvo gobernada por regímenes militares, sino del hecho de que las dictaduras militares se presentaban a sí mismas, desde el golpe de 1964 contra Goulart en Brasil,³⁰ como portadoras del proyecto modernizador y no únicamente como restablecedoras del orden y el buen gobierno en sociedades entrampadas en el caos, la ineficiencia y la inmovilización de los gobiernos civiles.

Estos nuevos regímenes militares estaban lejos de las dictaduras personales al estilo Trujillo, Batista o Somoza, que desde siempre habían tipificado a la región. Ahora se caracterizaban por la presencia de militares profesionales y tecnócratas al mando del Estado, guiados por programas de desarrollo y sometidos a normas profesionales y códigos de eficiencia.³¹

En un intento por teorizar adecuadamente estas nuevas características, Guillermo O'Donnell³² definió el fenómeno como "autoritarismo burocrático". Los regímenes militares tecnocráticos parecieron demostrar que la modernización en América Latina era posible sólo si de ella se hacían cargo Estados con gobiernos fuertes y dictatoriales, capaces de controlar y mantener a raya a los sectores sociales emergentes y de impedir que ningún grupo social, fuese éste el que fuese, estuviera en condiciones de frenar o siquiera condicionar la estrategia del desarrollo puesta en marcha por ellos.³³

Hay que agregar, por lo demás, que por lo menos hasta la mitad de los años setenta, contaron con ventajas que los anteriores regímenes civiles no tuvieron, particularmente una afluencia casi continua de capitales, mejores términos en el intercambio internacional y sociedades pacificadas (por obra de los propios regímenes militares), todo lo cual permitió a los militares gobernar casi sin oposición.

Sin embargo, la crisis mundial de los años setenta constituyó una prueba insalvable para las dictaduras militares latinoamericanas. Como ha hecho notar Selig-

³⁰ Véase sobre este caso el siempre útil libro de Alfred Stepan, *Brasil. Los militares y la política*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1974.

³¹ Mitchell A. Seligson, "Democratization in Latin America. The Current Cycle", en James M. Malloy y Mitchell A. Seligson, *Authoritarians and Democrats*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, Pa., 1987, pp. 4-5.

³² Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism. Studies in South American Politics*, Institute of International Studies, Berkeley, Calif., 1973. Sobre el tema, puede verse, también, David Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 1979, y Guillermo O'Donnell, Juan Linz, Eric Hobsbawm y Rudolf de Jong, *O Estado autoritario e os movimentos populares*, Paz e Terra, Pinheiro, Río de Janeiro, 1980.

³³ Con razón, Fernando Henrique Cardoso observaba en 1979: "... lo que hoy sorprende es precisamente el resurgimiento del autoritarismo en sociedades que en sentido amplio podrían describirse como en vías de 'modernización'. ¿Qué deberíamos concluir del hecho de que una entera región se ha vuelto al mismo tiempo más modernizada y, políticamente, más autoritaria? ¿Qué no había postulado la teoría de la modernización un proceso global, aunque discontinuo, de democratización estimulado por la difusión de actitudes y valores democráticos e igualitarios en todas las esferas de la actividad social? Hay, claramente, una contradicción entre las consecuencias políticas del crecimiento económico postulado por esta teoría y el curso actual de la historia política marcado por golpes militares y regímenes militares florecientes" ("On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America", en David Collier, *op. cit.*, p. 33).

son con atingencia, cuando los regímenes militares de los años sesenta y setenta dejaron la escena en los ochenta, sus líderes demostraron más profundamente que nunca su definitiva incompetencia para gobernar. Los regímenes militares y los dictadores personales de los viejos tiempos no hicieron especiales reivindicaciones desarrollistas; su única fuerza de legitimación había sido la fuerza bruta y el poder para mantener quietas a poblaciones ingobernables; pese a ello, sus frecuentes fracasos en materia económica nunca socavaron sus reclamos de legitimidad. Los nuevos militares prometieron mucho más y basaron sus reclamos de legitimidad en tales promesas; de acuerdo con ellas, habrían hecho de lado la política y tomado sus decisiones con base en criterios racionales y burocráticos. Se convencieron a sí mismos y exhortaron a las masas a creer que sólo por este camino habrían sido vencidos los obstáculos que se oponían a un rápido desarrollo económico. Cuando abandonaron la escena, ni sus más encendidos partidarios creían en aquellas promesas ni en su proclamada superioridad para gobernar. Aunque algunos de esos regímenes podían pensar en áreas de progreso, ninguno de ellos fue capaz de transformar la economía y casi todos comprometieron el desarrollo económico de largo plazo por crisis de endeudamiento de las que ellos, a final de cuentas, fueron los responsables.³⁴

Para hacer honor a la verdad, hay que decir que, durante los años sesenta y setenta, los regímenes civilistas latinoamericanos (México, Venezuela, Costa Rica o Colombia) no hicieron mejor papel que los militares, con el único descargo a su favor de que, por lo menos, no hicieron el alarde de superioridad gubernativa de los militares, lo cual en realidad no significa nada. De entre ellos, desde luego, México ofrece un caso en más de un sentido paradigmático. Desde que terminó la Revolución y fue promulgada la Constitución en 1917, México no ha padecido dictaduras militares; pero no las ha necesitado. La Constitución instituyó un Estado con una presidencia unipersonal fuerte, con facultades que todos los constitucionalistas definen como facultades extraordinarias de carácter permanente; por ejemplo, la de intervenir a discreción en las relaciones de propiedad, con un poder de expropiación indiscriminado que, entre otras cosas, le permitía realizar la reforma agraria sin oposición y rescatar de manos de privados las riquezas del subsuelo. La fundación del partido oficial en 1929 (entonces, Partido Nacional Revolucionario; desde 1938, Partido de la Revolución Mexicana, y desde 1946, Partido Revolucionario Institucional) dio al presidente el control directo y personal de la política en todos los frentes, lo que constituyó la fuente de lo que se ha llamado facultades *no escritas* y que hacen del presidente un auténtico dictador. Los presidentes mexicanos, particularmente desde el período cardenista (1934-1940), han decidido, con poderes omnímodos, el curso del crecimiento económico del país y, en general, el desarrollo de la política nacional en todos sus aspectos.³⁵

³⁴ Mitchell A. Seligson, *op. cit.*, p. 5.

³⁵ Algunos muy buenos textos, la mayoría de autores estadounidenses, aparecieron en los años cincuenta y sesenta, explicando el carácter del Estado mexicano surgido de la Revolución. Sólo mencionaremos unos cuantos de ellos: Robert E. Scott, *Mexican Government in Transition*, University of Illinois

México, en cierto modo, fue un país pionero en lo que respecta al planteamiento de una concepción modernizadora de la política, la economía y la vida social. Ello fue obra de uno de los más grandes estudiosos de la realidad nacional que ha dado México en el siglo XX, Pablo González Casanova, que en 1965 publicó uno de los libros más influyentes en el desarrollo de las ciencias sociales y políticas de este país, *La democracia en México*, cuyo título rememoraba el de Tocqueville, pero que estaba escrito con la clara intención de presentar y ofrecer un programa para las diferentes fuerzas políticas y sociales en la perspectiva de la modernización, con la ventaja sobre otros textos que aparecieron en la misma época en América Latina, de centrarse en sus propuestas en el tema de la democratización.

En su libro, González Casanova trazaba el siguiente programa modernizador:

... la clase gobernante no puede ocultarse que la democratización es la base y el requisito indispensable del desarrollo, que las posibilidades de la democracia han aumentado en la medida en que ha aumentado el ingreso *per capita*, la urbanización, la alfabetización; que subsisten obstáculos serios y de primera importancia como la sociedad plural y que el objetivo número uno debe ser la integración nacional; que la condición prefascista de las regiones que han perdido *status* amerita planes especiales de desarrollo para esas regiones; que las regiones con cultura tradicionalista, con población marginal considerable, sin derechos políticos, sin libertad política, sin organizaciones políticas funcionales, son los venenos de la *violencia*, y exigen para que ésta no surja esfuerzos especiales para la democratización y la representación política de los marginales y los indígenas y tareas legislativas, políticas y económicas que aseguren el ingreso de esa población a la vida cívica, la admisión e integración de los estratos marginales a una 'ciudadanía económica y política plena'; que es necesario acentuar la unidad de nuestra cultura política secular y mantener el principio constitucional de que los alineamientos políticos no deben estar ligados a los religiosos; que es necesario redistribuir el ingreso y mantener y organizar a la vez las presiones populares y la *disciplina nacional*, que es necesario a la vez democratizar y mantener el partido predominante, e intensificar el juego democrático de los demás partidos, lo cual obliga a la democratización interna del partido como meta prioritaria, y a respetar y estimular a los partidos de oposición revisando de inmediato la ley electoral; que la democratización del partido debe estar ligada a la democratización sindical y a la reforma de muchas de las leyes e instituciones laborales, entre otras tareas; que un desarrollo económico constante es el seguro mínimo de la paz pública, y que para lograr estas metas la personalidad del presidente, el carácter técnico del plan, y la democratización del partido son requisitos ineludibles, en un país en que el presidente tiene una extraordinaria concentración del poder, en un momento en que ya no se puede ni desconfiar de los planes técnicos ni hacer demagogia con ellos, y en una etapa en que se necesita canalizar la presión popular, unificando al país para la continuidad y aceleración de su desarrollo, y dejar que hablen y se organicen las voces disidentes para el juego democrático y la solución pacífica de los conflictos.³⁶

Los gobiernos mexicanos de los años setenta fueron tan ineptos como los regímenes militares de Sudamérica para llevar a cabo una verdadera moderni-

Press, Urbana, 1957; William P. Tucker, *The Mexican Government Today*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1957; Frank Brandenburg, *The Making of Modern Mexico*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, 1964 y, L. Vincent Padgett, *The Mexican Political System*, Houghton Mifflin, Boston, 1966. Todos ellos, además de una ya para entonces enorme masa de estudios sobre las más diversas materias en la economía, la vida social y la historia del país que venía conformándose desde los primeros años veinte, de autores mexicanos y extranjeros.

³⁶ Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Ediciones Era, México, 1965, pp. 79-80.

zación de sus estructuras económicas y sociales y, sobre todo, para propiciar cambios radicales y a fondo, en un sentido auténticamente democrático, de la organización política nacional. El país se endeudó peligrosamente, al igual que Brasil o Argentina dominados por los militares, con el agravante de que México contaba con el extraordinario recurso de una enorme riqueza petrolera que los gobiernos mexicanos fueron incapaces de administrar adecuadamente; desde los años sesenta la agricultura entró en un estancamiento del que jamás ha podido salir; los términos del intercambio con las grandes potencias industriales se deterioraron sin remedio, y la crisis acabó revirtiendo todos los avances en materia de desarrollo y de justicia social que México había experimentado en más de cincuenta años.³⁷

Al referirnos, en particular, a los cambios políticos ocurridos en los años setenta, hay que decir que fueron tan tímidos que, desde los inicios de la década, se consagró una expresión patéticamente ilustrativa de lo limitado de las transformaciones que se proponían y que estaban muy por detrás de las exigencias de la sociedad en materia política: fue la de la llamada *apertura democrática*, que se hubiera justificado sólo si México hubiera estado saliendo de una dictadura militar al estilo sudamericano. Fue hasta 1977 que se puso en marcha una reforma electoral que permitió el acceso al juego político de las fuerzas hasta entonces excluidas del mismo, entre ellas, el antiguo Partido Comunista Mexicano. La oposición comenzó, a partir de entonces, a estar mejor representada en los órganos del Estado, pero continuó el férreo predominio del partido oficial hasta fines de los años ochenta. De cualquier manera, la reforma política, iniciada en 1977, fue el comienzo de un lento proceso de pluralización de la política mexicana que en un plazo incierto acabará democratizando al país.³⁸

³⁷ Sobre el desarrollo económico de México en los años setenta y ochenta se ha publicado una enorme cantidad de estudios, de los que aquí sólo señalamos algunos: René Villarreal, *El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976; Carlos Tello, *La política económica en México. 1970-1976*, Siglo XXI Editores, México, 1979; Rolando Cordera y Carlos Tello, *México. La disputa por la nación. Perspectiva y opciones de desarrollo*, Siglo XXI Editores, México, 1981; Carlos Tello, *La nacionalización de la banca en México*, Siglo XXI Editores, México, 1984; Arturo Huerta G., *Economía mexicana. Más allá del milagro*, Ediciones de Cultura Popular, México, 1986; varios autores, *México. Presente y futuro*, Ediciones de Cultura Popular, México, 1985; varios autores, *Cambio estructural en México y en el mundo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987; AA. VV., *Estudios sobre economía y Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988; Saúl Trejo Reyes, *El futuro de la política industrial de México*, El Colegio de México, México, 1987; varios autores, *México. El desafío del largo plazo. Condiciones y perspectivas*, Limusa, México, 1988; José Valenzuela Feijóo, *El capitalismo mexicano de los ochenta. ¿Hacia un nuevo modelo de acumulación?*, Ediciones Era, México, 1986; Rosario Green, *La deuda externa de México. 1973-1987. De la abundancia a la escasez de créditos*, Secretaría de Relaciones Exteriores-Editorial Nueva Imagen, México, 1988; José Ayala Espino, *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

³⁸ De la abundante bibliografía que se ha venido acumulando sobre la reforma política de México y, en particular, sobre los procesos electorales que se han dado desde 1979, podemos indicar los siguientes títulos: Francisco J. Paoli Bolio, "Legislación electoral y proceso político. 1977-1978", en *Jurídica*, Universidad Iberoamericana, México, núm. 10, julio de 1978; Luis Medina, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1978; varios autores, *Ensayos sobre la reforma política*, 2 ts., ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión

Las elecciones de 1988 pusieron en franco peligro la llamada dictadura del partido del gobierno y desencadenaron un proceso de reforma del Estado y del propio partido oficial que es también vaticinio de nuevas transformaciones de la política nacional.³⁹ Volveremos sobre el punto.

Como han señalado todos los observadores, las democracias latinoamericanas que sucedieron en los años ochenta a las dictaduras militares, no podían llegar en peores condiciones y con tan grandes desventajas. Cuando los grandes procesos de reconversión industrial, de desregulación económica, de flexibilización laboral, de integración y de globalización de la economía internacional estaban consolidándose en las grandes potencias industriales, en América Latina se planteaban, en medio de la más desastrosa crisis económica y financiera que jamás la región hubiera padecido, como las tareas prioritarias a cumplir para las nuevas democracias. Con la notable excepción de la dictadura pinochetista en Chile, todos los restantes regímenes militares habían sido tan concentradores del poder económico como lo eran del poder político. Los suyos habían sido gobiernos eminentemente interventores y reguladores de la economía y habían creado enormes aparatos económicos a cargo del Estado cuyas exigencias de financiamiento a corto plazo habían estado en el origen del colosal endeudamiento que a su caída heredaban a sus debilitados países.⁴⁰

Resulta comprensible, por consiguiente, que cualquiera que fuera el objetivo que los nuevos regímenes se trazaran en pos de una reforma democrática del Estado, no pudieran menos que buscar la redefinición del papel que los grandes aparatos económicos estatales debían desempeñar en las nuevas condiciones. Casi todos los gobiernos democráticos que sucedieron a alguna dictadura militar tuvieron enormes dificultades para enfrentar las situaciones de crisis que cada uno de ellos confrontaba y no estuvieron en condiciones de decidir con rapidez y eficacia lo que debían hacer con sus empresas públicas. Acorralados por sus acreedores internacionales, que los presionaban sin descanso para que efectuaran apresuradas

Federal Electoral, México, 1978; Javier López Moreno, *La reforma política en México*, Ediciones del Centro de Documentación Política, A.C., México, 1979; Rafael Junquera, *La reforma política*, Universidad Veracruzana, Xalapa, 1979; Manlio Fabio Murillo Soberanis, *La reforma política mexicana y el sistema pluripartidista*, Diana, México, 1979; *La reforma política y la izquierda*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1979; Alberto Aziz y Jorge Alonso, *Reforma política y deformaciones electorales*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, 1984; Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y Perspectivas*, Siglo XXI Editores, México, 1985; Pablo González Casanova, *El Estado y los partidos políticos en México*, Ediciones Era, México, 1981; Soledad Loaeza, *El llamado de las urnas*, Cal y Arena, México, 1989; Paulina Fernández Christlieb y Octavio Rodríguez Araujo, *Elecciones y partidos en México*, Ediciones El Caballito, México, 1986.

³⁹ En particular sobre las elecciones de 1988, puede consultarse, AA. VV., *Las elecciones federales de 1988*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1988; Jaime González Graf, (comp.), *Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político*, IMAP-Diana, México, 1989; Tomás Brito Lara, *La sucesión presidencial de 1910 en 1988*, Compañía Editorial Impresora y Distribuidora, México, 1988; AA. VV., *Radiografía del fraude. Análisis de los datos oficiales del 6 de julio*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1988; Carlos Salomón, *Las elecciones de 1988. Parteaguas democrático en México*, El Día, México, 1988.

⁴⁰ Véanse en Francisco Orrego Vicuña (comp.), *Transición a la democracia en América Latina*, cit., los ensayos de Teresa Carballeda y Roberto Russell, Wanderley Guilherme dos Santos y Francisco Orrego Vicuña, sobre los procesos de transición en Argentina, Brasil y Chile, respectivamente.

reprivatizaciones de sus economías, dichos gobiernos buscaron en su mayoría llevar a cabo reformas que aseguraran los objetivos de la modernización, pero que mantuvieran, al mismo tiempo, la capacidad reguladora del Estado. Todos esos intentos, como bien sabemos, fracasaron.⁴¹

El remedio habitual, como no podía ser de otra manera, consistió en la aplicación de feroces planes de ajuste que en todas partes se convirtieron en simples paliativos temporales, al final de los cuales la situación se revelaba puntualmente más desesperada que antes, con el resultado adicional de que las condiciones en que se desarrollaban los procesos democráticos se deterioraban y debilitaban aún más. La crisis económica se ha vuelto permanente; la deuda interna y externa es impagable; la necesidad de una integración de los países latinoamericanos en los procesos de globalización se torna imposible por el debilitamiento irrefrenable de su sector externo y de los términos del intercambio internacional; la escasez de capitales de inversión se agudiza por la fuga de los mismos, en ondas incontrollables; los aparatos económicos del Estado, lejos de lo que ocurría en el pasado reciente, hoy son incapaces de llenar los huecos que abre la falta de inversión privada; la población asalariada experimenta un deterioro continuo de su economía; la dependencia del exterior se multiplica en todos los aspectos de la actividad económica, particularmente en el tecnológico.⁴²

Todo ello, aparte de muchas otras situaciones desafortunadas por las que atraviesan nuestras sociedades (entre ellas la siniestra calamidad del narcotráfico), hacen sumamente delicados y frágiles los procesos de democratización política que se han puesto en marcha en el continente. El descontento y la agitación social resumen de la desesperada situación de crisis, poniendo continuamente en peligro y desacreditando la eficacia gobernante de las renacientes democracias. Esa complicada y desfavorable constelación de hechos ha puesto a la orden del día un viejo tema que, en las condiciones actuales, resulta ser de una urgencia inaplazable. Se trata de la *reforma del Estado*, que hoy, sin embargo, se plantea en términos completamente novedosos.⁴³

⁴¹ Un grupo de autores argentinos planteaba así el problema: "Una de las paradojas de la situación actual es que cuanto mayor [es la] crisis y más necesaria en consecuencia es la intervención estatal, menores son las posibilidades de asegurar la estable reproducción del Estado y la sociedad. Al interrumpir el sostenido crecimiento de la economía, la crisis reduce no sólo los recursos de los diferentes sectores sociales sino también los que el sector público requiere para viabilizar el funcionamiento de sus instituciones" (Carlos Acuña, Marcelo Cavarozzi, Liliana de Riz, Elizabeth Jelin, Oscar Oszlak, "Estado, política y actores sociales en la Argentina contemporánea", en AA. VV., *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Democratización, modernización y actores socio-políticos*, CLACSO, Buenos Aires, 1988, t. I, p. 34).

⁴² Sobre la situación prevaleciente en los diferentes países latinoamericanos a fines de los ochenta, puede verse la magnífica recopilación de estudios *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?* (4 tomos), ya citada.

⁴³ Vid., Aldo C. Vacs, "Authoritarian Breakdown y Redemocratization in Argentina" y Silvio Duncan Baretta y John Markoff, "Brazil's *Abertura*: A Transition from What to What?", en James M. Malloy y Mitchell A. Seligson, (eds.), *Authoritarians and Democrats*, cit., pp. 15-42 y 43-65; Fernando H. Cardoso, "La democracia en las sociedades contemporáneas" y Mario dos Santos, "Concertación so-

En todos los países, desde luego, el reclamo democrático de las sociedades latinoamericanas imprime un sello particular a los proyectos de reforma; la ciudadanía exige, cada vez con mayor fuerza, que se le dé participación en la política nacional, sea a la hora de elegir a sus representantes, sea en el momento en que se deben tomar las decisiones más importantes; los latinoamericanos se están volviendo pueblos ávidos de información y demandan que sus gobiernos les consulten sus decisiones. Todo ello no es más que una secuela de la experiencia que dejaron los regímenes autoritarios. Pero al hablar de reforma del Estado, sobre todo cuando lo hacen los exponentes de los círculos gobernantes, el tema tiende a deslizarse hacia el campo de la política económica y a divorciarse, en los hechos, de la problemática de la democratización. La cuestión, entonces, ya no es cómo democratizar el Estado y la vida política de la sociedad, sino cómo hacerlo un instrumento eficaz para impulsar la modernización económica nacional. El tema de la democracia aparece, de tal suerte, como un simple agregado de una urgencia que impone la crisis y que, entre nosotros, lo mismo que en los países avanzados, no es otra que la privatización total y en el más corto plazo.⁴⁴

También desde este punto de vista, México, en las nuevas condiciones, nos ofrece un caso verdaderamente ejemplar. Fue el primer país latinoamericano en el que se planteó y se puso en marcha una política generalizada de privatizaciones. Después de la llamada nacionalización de la banca de primero de septiembre de 1982, por obra del gobierno de José López Portillo (1976-1982), su sucesor, Miguel de la Madrid (1982-1988), no sólo dio marcha atrás en el proyecto de nacionalización bancaria, devolviendo más de la tercera parte del capital accionario de los bancos a la iniciativa privada y dejando en sus manos muchas de las actividades financieras y bursátiles, sino que anunció, desde el inicio de su gobierno, un proceso global de reprivatización de las grandes empresas nacionales administradas por el Estado. Durante su sexenio, aproximadamente dos tercios de las cerca de 1 200 empresas en poder del Estado, fueron traspasadas a los particulares, fusionadas con otras o simplemente desmanteladas. Ningún país de América Latina llevó a cabo en el mismo período un proceso tan masivo de privatización.⁴⁵

El actual gobierno de Carlos Salinas de Gortari, iniciado el primero de diciembre de 1988, ha seguido, sólo que más aceleradamente, la línea privatizadora del régimen delamadridista. El proceso, sin embargo, ha dado lugar a una doctrina oficialista que el presidente ha denominado *reforma del Estado*. No se trata de nada original que digamos. No es sino el replanteamiento, desde el gobierno, de la exigencia de reducir la entidad del Estado, pero no de sus aparatos políticos y

cial: redistribución del poder", en Juan Carlos Rubinstein, (comp.), *El Estado periférico latinoamericano*, Eudeba-Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1989, pp. 161-169 y 171-176.

⁴⁴ Véase el estudio introductorio de Fernando Calderón y Mario dos Santos, "Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado-sociedad-economía", en *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?*, cit., t. I, pp. XI-XXXII.

⁴⁵ Cfr., Rosalba Carrasco, Carlos Pereyra, Enrique Provencio, José Woldenberg y Rolando Cordera, "Notas sobre democratización y reforma del Estado en México", en *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?*, cit., t. 2., pp. 385-446.

administrativos creados en función del principio de la división de poderes, sino única y exclusivamente de sus aparatos económicos. Como en la teoría del Estado guardián o Estado mínimo, que hemos recordado antes, en la concepción salinista de reforma del Estado se hace hincapié en la ineficacia del Estado "grande" o, como se da en llamar, el "más Estado", sea para dirigir adecuadamente la economía e intervenir en los procesos productivos o de intercambio, sea para procurar a las masas populares una mayor y más eficaz justicia social. El Estado que postula ese planteamiento es, con pelos y señales, el Estado guardián, acaso con el suficiente poder para seguir dirigiendo eficazmente las actividades económicas, pero totalmente retraído de las mismas.⁴⁶

A esto y a la democratización paulatina de la vida política se le ha denominado *modernización*.⁴⁷

Desde luego, la retracción del Estado respecto de la economía ha sido rápida y tiende a ser total; los procesos de democratización, que en México empezaron antes que en la mayoría de los países latinoamericanos que salieron del período de dictaduras militares, ha sido, en cambio, extremadamente lento y limitado. Hay en el país una mayor pluralidad de fuerzas y expresiones políticas, fruto en gran parte del mismo proceso de reforma política iniciado en 1977, pero el partido dominante, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), se resiste a dejar espacios de acción a las nuevas fuerzas políticas y cada avance en la legislación y en los procesos electorales es siempre regateado hasta el extremo. Todo ello, como aconteció en las elecciones federales del 6 de julio de 1988, se traduce en costosísimos retrocesos para el partido oficial en las preferencias del voto popular y en un desprestigio creciente tanto del propio partido como de los comicios

⁴⁶ Salinas de Gortari hizo por primera vez su planteamiento de reforma del Estado el 5 de octubre de 1989, durante una gira por Estados Unidos, al recibir el doctorado *honoris causa* de la Brown University de Providence, Rhode Island. En esa ocasión dijo: "Mi generación fue educada en un ambiente en que siempre se asociaba más Estado con más justicia; pero la realidad nos ha demostrado en estos años de crisis que más Estado significó menos capacidad para responder a los reclamos sociales de nuestros compatriotas y más debilidad del propio Estado. Hay 85 millones de habitantes en México y durante mi administración se sumarán 10 millones más. Un Estado más grande no es un Estado más capaz. Un Estado más propietario no es un Estado más justo. Un Estado de mayor tamaño no necesariamente satisface sus responsabilidades con quien reconoce como su autor y destinatario de su acción: el pueblo. . . . Un Estado que no es capaz de responder a las demandas sociales fundamentales, incurre en omisiones de justicia y también pone en riesgo su propia soberanía. Así hemos promovido una profunda reforma del Estado" (*Discurso del presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, al recibir el doctorado honoris causa, que le concede la Universidad de Brown*, Presidencia de México, Dirección General de Comunicación Social, México, 1989, p. 6).

⁴⁷ Al rendir su primer informe de gobierno el primero de noviembre de 1989, Salinas hizo los siguientes señalamientos: "He propuesto como estrategia del cambio la modernización de México. No existe un concepto único de modernización de aplicación universal. . . La modernización no es un concepto abstracto útil sólo para el debate académico. Se refiere al imperativo de modificar la forma de organización de nuestro país para producir riqueza y bienestar, y para distribuirla equitativamente. . . Para modernizar a México propuse a la nación tres acuerdos nacionales: para la ampliación de nuestra vida democrática; para la recuperación económica con estabilidad de precios, y para el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población" (Carlos Salinas de Gortari, *Primer Informe de Gobierno*, Presidencia de México, Dirección General de Comunicación Social, México, primero de noviembre de 1989).

controlados por él. La violencia en los procesos electorales, aunque aislada, es relativamente frecuente y el deterioro de las condiciones económicas de las clases populares, producto de la crisis, acrecienta las posibilidades de estallidos sociales que no podrán ser controlados por el Estado ni por los partidos políticos que no acaban de consolidarse como verdaderas opciones ciudadanas.

Puede decirse, en términos generales, inclusive tomando en cuenta la lentitud y las limitaciones con que se da en México o la violencia que lo amenaza permanentemente en algunos países, como Colombia, que el desarrollo de los procesos de democratización en la América Latina, por lo menos en el corto plazo, es irreversible; pero resulta evidente, asimismo, que marcha rodeado de terribles dificultades, sobre todo las que derivan de la crisis económica y del excesivo endeudamiento interno y externo, así como de tensiones sociales que lo ponen constantemente en peligro. Algunos se preguntan si no estaremos desde siempre en la situación del terrible péndulo que nos hace oscilar permanentemente entre la dictadura, el autoritarismo y la democracia siempre frágil y difícil de consolidarse. Los pueblos han conquistado libertades y espacios de acción que han hecho retroceder a los regímenes autoritarios; pero todos sabemos que las libertades públicas no bastan para consolidar la democracia. Desde que Tocqueville observó las condiciones en que se desarrollaba la democracia estadounidense constató que, además de la libertad de los individuos, hace falta la igualdad entre los mismos; de otra manera la democracia misma se vuelve imposible.⁴⁸ La crisis económica, que todavía parece incontronable e irresoluble, sigue planteando a los pueblos latinoamericanos los más drásticos desafíos; no sólo para la consolidación de sus regímenes democráticos, sino inclusive para su viabilidad histórica. Y ello no obstante, podemos estar seguros de que sólo la democratización plena de las sociedades latinoamericanas podrá sacarlas del atolladero. Los regímenes autoritarios cayeron o se han visto obligados a democratizarse, esencialmente porque fracasaron en su acción para modernizar a esas sociedades. Para vencer a la crisis y evitar, quizá, que los procesos de privatización con su inevitable cauda de concentración del poder económico en unos cuantos produzcan mayor injusticia social, para modernizarse de verdad, las naciones latinoamericanas sólo tienen la democracia. Se podrá argüir que la democracia sólo sirve para organizar el Estado y gobernar a la sociedad de acuerdo con la voluntad popular; pero nosotros decimos que es precisamente de lo que se trata.

⁴⁸ Con atinencia, un autor ha señalado recientemente: "La democracia electoral de masas tiende a funcionar sólo allí donde el electorado, aunque amplio, es relativamente homogéneo en lo concerniente a su fundamento religioso, cultural, político y económico. De otra manera, los partidos de oposición tienden a ser movilizados en torno a diferencias religiosas, étnicas, lingüísticas, regionales o de clase en modos de acción que socavan la posibilidad de una alternancia pacífica de equipos políticos competitivos en el poder. Hay pocas posibilidades de que haya en este caso una moralidad política aceptada, un núcleo común de opinión pública o cualquier propósito común entre grupos tan heterogéneos, como, por ejemplo, los desempleados de Calcuta y la burguesía de Sidney" (John Burnheim, "Democracy, Nation States and the World System", en David Held y Christopher Pollitt, (eds.), *New Forms of Democracy*, Sage Publications-The Open University, Londres, 1986, p. 218).