

Reseña

Malloy, James y Mitchell, Seligson A., (eds.), *Authoritarians and Democrats, (Regime Transition in Latin America)*, University of Pittsburgh Press, EUA, 1987, 268 pp.

EL TEMA de la llamada “transición hacia la democracia” en el contexto latinoamericano, presenta el atractivo de permitir que la interpretación de los procesos políticos nacionales se inscriba en un marco de discusión más amplia, que incluye problemas teóricos significativos para la sociología latinoamericana.

Hasta ahora, el enfoque más fructífero y original producido por los latinoamericanos ha sido la llamada “teoría de la dependencia”. El ulterior desarrollo del “dependentismo” mostró las dificultades de los esquemas interpretativos generales para dar cuenta de realidades nacionales tan disímbricas como las latinoamericanas —la tipología de Cardoso y Faletto fue ampliamente rebatida—, y paralelamente la falta de capacidad de los científicos sociales del área para producir un “corpus” importante de investigaciones, que no se limiten a una descripción más o menos pormenorizada de los principales acontecimientos políticos, sino que intenten una explicación de los procesos macrosociales.

Esta misma tensión entre los esquemas generales y los estudios de caso, se percibe en el volumen que ahora reseñamos, editado por Malloy y Seligson. Son tres los artículos que contienen una reflexión general sobre los procesos de transición de regímenes militares a gobiernos civiles electos mediante normas democráticas en el área latinoamericana.

En la medida en que es prácticamente imposible analizar, en tan corto espacio, cada uno de los trabajos, hemos optado por presentar algunas de las tesis centrales de los editores, para contrastarlas con los hallazgos presentados en los artículos dedicados al análisis de los procesos políticos en Argentina, Brasil, Chile, Perú y los países centroamericanos.

Empezaremos por el capítulo inicial, escrito por Mitchell A. Seligson.

La pregunta que se plantea el autor es la siguiente: ¿hasta qué punto la sustitución de los regímenes militares por regímenes electos mediante elecciones democráticas no es sino una parte más del ciclo pendular al que algunos académicos creen condenada a la región: de la dictadura a la democracia y luego de vuelta a la dictadura. El autor, sin rechazar la idea misma de ciclo —el título de su artículo, “Democratización en América Latina: el ciclo actual”, lo indica claramente—, cree necesario señalar

algunas especificaciones tanto de los regímenes militares de los años sesenta y setenta, como de la situación política a la que dieron paso.

En efecto, según Seligson, lo nuevo radicó en que en esta última ocasión, los militares llegaron al poder con la idea de permanecer ahí un tiempo prolongado y no sólo con la intención de restaurar el "orden". Poseían un proyecto propio que se expresaba en sus pretensiones de efectividad y honestidad y que contraponían al despilfarro, la corrupción y el fracaso económico de los regímenes civiles. Pero, paradójicamente, el mismo hecho de que estos grupos castrenses hubieran puesto tanto énfasis en los logros económicos para fincar en ellos su legitimidad, hizo que cuando estas metas no se cumplieron, su fracaso pareciera aún más estruendoso. Asimismo, fue evidente que la corrupción no cesó con los gobiernos militares e incluso aumentó en muchos casos. Por otra parte, los grupos militares que tomaron el poder en los años sesenta y setenta tenían la intención de cambiar por completo el panorama político institucional de sus países, y borrar de la escena a actores molestos, en especial los partidos políticos de corte populista. Utilizaron para ello formas de represión hasta entonces nunca vistas, lo que obligó a que aun los grupos que inicialmente impulsaron y aplaudieron su llegada al poder, se fueran paulatinamente deslindando del régimen.

Es por eso que desde el punto de vista de Seligson, uno de los elementos nuevos en el panorama político consiste en que actualmente, incluso los grupos más autoritarios y proclives al militarismo, se encuentran refrenados por la experiencia anterior, y acuden a los militares con el único fin de enfrentar movilizaciones populares o una situación desordenada.

Otro elemento que le permite ser optimista respecto de la capacidad de supervivencia de las formas democráticas en los países que han salido recientemente de la férula militar, consiste en que aun cuando casi todos ellos enfrentan situaciones económicas difíciles, sobre todo por la carga que representa el servicio de la deuda externa, todos los países analizados—con excepción de Bolivia y Honduras— han alcanzado el dintel socioeconómico y que se reconoce como condición necesaria, aunque no suficiente, para el funcionamiento de las instituciones democráticas.¹

A partir de estas consideraciones, Seligson sostiene la idea de que podríamos estar presenciando en estos países no un ciclo más del péndulo, sino una verdadera transición hacia sistemas democráticos más estables.

La visión de Malloy sobre el mismo problema, es distinta. En primer lugar señala que actualmente la mayor parte de los estudios sobre el área se centran en la dinámica de cambio de régimen en el corto plazo. Generalmente estos estudios parten de una situación A (el llamado "régimen

¹ El dintel económico al que alude Seligson es de aproximadamente 250 dólares per cápita (dólares de 1957), mientras que el dintel sociocultural establece una reducción del analfabetismo a límites menores del 50%. Los autores en que basa este supuesto son: Myron Weiner, Ergun Ozdubun, Robert Dahl, Seymour Martis Lipset y Phillips Cutright.

burocrático-administrativo”) y tratan de explicar cómo y por qué se da el cambio hacia la situación B, que estaría representado por un gobierno democrático. Malloy considera que aunque esta línea de investigación es útil, debemos estar atentos para no dejarnos atrapar por fenómenos de corto plazo, pues entonces perdemos de vista las tendencias de largo plazo del desarrollo político en América Latina.

La propuesta de Malloy incluye también un modelo en que el patrón predominante es cíclico, con alternancia de momentos “democráticos” y “autoritarios”. Pero en la medida en que ambas tendencias tienen una fuerza considerable en la zona, ni la democracia ni el autoritarismo son vistos como formas anómalas de gobierno incompatibles con una predisposición natural hacia la una o hacia el otro. Por eso dice Malloy: “la comprensión de las dinámicas políticas en América Latina requiere del análisis de ambos tipos de gobierno”.

Consecuente con este planteamiento, nos ofrece un conjunto de proposiciones muy interesantes para explicar lo que llama “los factores condicionantes de las transacciones políticas”, y en el caso de los fenómenos políticos analizados a través del libro, concluye que éstos parecen apuntar hacia salidas de corto plazo, y que los nuevos regímenes se conformarán más a partir de la acumulación de salidas (en español en el texto), que por grandes diseños constitucionales o modelos económicos bien definidos.

Los estudios de caso no intentan ceñirse a las interpretaciones de los editores, sino que proponen sus propias hipótesis a partir del conocimiento de los procesos políticos nacionales. Sin embargo, no deja de ser indicativo que la lectura que hemos propuesto nos permite encontrar, a lo largo de estos estudios de caso, valiosos argumentos que eventualmente servirían para sustentar mayormente y para enriquecer las tesis de los editores. Así, por ejemplo, el análisis de Aldo Vacs sobre el caso argentino parece acoplarse maravillosamente a la tesis de Seligson, mientras que el realizado por Silvio R. Duncan y John Markoff sobre la apertura brasileña, puede dar sólidos argumentos a la tesis esbozada por Malloy.

El objetivo de Aldo Vacs consiste en analizar la última transición argentina del autoritarismo a la democracia, situándola en un marco general de los patrones que han manifestado estos procesos desde los años treinta. Parte pues, como lo hace Seligson, de la idea de que existen ciclos que presentan características recurrentes. Buena parte del artículo se limita a ofrecer un recuento de los acontecimientos políticos más significativos de la escena política argentina durante los últimos años. Sus conclusiones respecto de las perspectivas para la democracia en Argentina coinciden casi puntualmente con la posición de Seligson. En un párrafo final, Vacs afirma: “En el caso argentino, el último período del gobierno militar tuvo consecuencias tan desastrosas para el país, que existe una base real para esperar que la gente se una, para evitar el viraje perpendicular entre las dictaduras militares y los gobiernos civiles”. Igualmente subraya la importancia que para la consolidación de la estabilidad democrática en

Argentina posee el manejo de la política económica y la lucha contra las tendencias pretorianas de la sociedad. Finalmente, coincide una vez más con Seligson en cuanto a la importancia que atribuye a la transformación de los rasgos autoritarios de la cultura política.

Considero que aun cuando el artículo de Vacs no está desprovisto de interés, pues logra darnos en pocas páginas una visión bastante completa de los procesos políticos de los últimos años, en especial de los errores y aciertos del gobierno radical de Alfonsín, su interpretación resulta bastante superficial. Y es que la misma premisa de la que parte, la existencia de ciclos pendulares, no pasa de ser una percepción simplificada, con escaso o nulo valor heurístico. Igualmente limitado resulta plantearse la pregunta central que guía la indagación en términos tan simplistas como la opción: dictadura militar o gobierno civil.

Silvio Duncan Baretta y John Markoff, al analizar la reapertura del sistema político brasileño iniciada en 1974, durante la presidencia del general Geisel, parten de una interrogante distinta, que se refiere a la especificidad misma de la transición en Brasil: ¿cómo puede explicarse que la transición haya continuado a lo largo de una década, a pesar de lo profundo y lo continuo de las tensiones que se presentaron?

Baretta y Duncan buscan dar cuenta de una situación compleja: "El régimen ha oscilado entre los polos democrático y autoritario, pero esta situación fluida y contradictoria ha dado lugar a arreglos sumamente experimentales, pragmáticos y políticos".

A mi juicio, se logra un buen análisis de las fuerzas políticas y de su rearticulación. Podemos entonces entender la distancia que media entre el proyecto de un grupo, aunque sea el grupo en el poder, y los *outputs* finales a los que da lugar. Después de la lectura nos queda claro, por ejemplo, que el proyecto del general Geisel no consideraba el establecimiento ni el restablecimiento del orden democrático, sino la estabilización de un orden autoritario. Nos ilustra asimismo sobre la naturaleza heterodoxa de las fuerzas de oposición. Los autores hacen una útil precisión cuando advierten que si se refieren a "las fuerzas democráticas", no es porque todas ellas coincidieran en su deseo de la democracia política, sino porque entre los efectos a los que dio lugar su acción estuvo el mover al régimen hacia "el polo democrático".

Al analizar los problemas planteados por la transición, los autores mencionan: la combinación de formas autoritarias y democráticas; los profundos retos que se plantearon a la estabilidad del proceso de "descompresión" lenta y controlada, y el clima de grave tensión social y económica en que tuvo lugar la apertura.

Otro punto interesante del ensayo es que ahí donde, ante la persistencia de los militares por mantenerse en el poder otros autores creen vislumbrar "un cambio dramático y decisivo de mentalidad", Duncan y Markoff ven más bien el resultado indeseado del proceso político. No se trató pues de la realización de una visión coherente anterior al golpe militar, sino que

los hechos demostraron que era imposible, dadas las circunstancias, utilizar el modelo moderador que llamaba a una rápida restauración del gobierno civil democrático. Esta imposibilidad y la presión de los sectores más anti-democráticos de los militares, explica el porqué las fuerzas armadas apretaron el control sobre la economía y la sociedad brasileñas y se mantuvieron en el poder por espacio de veinte años.

La característica principal del período 64-84, en esta interpretación, consistiría en el carácter fluido y experimental de todas las reglas y las instituciones políticas.

Además señalan que aun cuando pueda sonar extraño, los crecientes problemas económicos de Brasil contribuyeron también a la sobrevivencia de la apertura. La extrañeza se deriva de que, como se ha hecho notar, los regímenes militares burocrático-administrativos que se impusieron en los años sesenta y setenta en las naciones más industrializadas del cono sur, tuvieron también buena parte de sus orígenes en las crisis económicas.

Para explicar esta paradoja, debe considerarse que la respuesta a la crisis económica de los años sesenta difirió, en aspectos importantes, de la que se presentó veinte años después. En el caso de Brasil, señalan los autores, la creación de una democracia limpia era sólo una de las metas de los civiles y militares que organizaron el golpe. La meta económica, aun vista como una precondition para el desarrollo adecuado de la democracia, implicaba nada menos que la renovación del capitalismo brasileño, auspiciado por el manejo racional y el conocimiento técnico de los encargados del nuevo aparato estatal. El milagro brasileño pareció probar, en un primer momento, que se habían logrado las transformaciones socio-económicas deseadas, pero cuando resurgieron las viejas dificultades económicas, estos problemas aparecieron como insolubles, ya que se encontraban enraizados en un orden económico internacional que no podía ser manipulado por el gobierno. Ante esta situación, los militares se plantearon la conveniencia de dejar que los civiles resolvieran el problema. Así, pues, en el caso brasileño, la crisis económica de los años ochenta operó como un estímulo para que los militares se decidieran a retirarse del poder.

Por último, los autores consideran que una característica fundamental del régimen de transición es la emergencia de una mentalidad que sostiene al régimen, al definirlo como "temporal". De esta forma, las dificultades y los fracasos que en regímenes totalmente institucionalizados —sean estos autoritarios o democráticos— podrían llevar rápidamente a su deslegitimación, pueden tornarse aceptables, si el régimen es visto como una transición hacia la democracia.

Y no sólo eso, sino que estos regímenes transicionales son menos vulnerables que las democracias completamente establecidas, a la acusación proveniente de grupos autoritarios de que son los mecanismos institucionales de tipo democrático los que ocasionan la parálisis y la incapacidad para resolver conflictos de interés, por la simple razón de que en este tipo de regímenes, tales mecanismos democráticos no se encuentran cabalmente

instrumentados. Resulta entonces que dicha acusación carece de credibilidad y se desarrolla más bien en una mentalidad que ve en la democratización no la causa sino la solución de la crisis nacional.

En cuanto a las perspectivas hacia el futuro, los autores distinguen entre corto y largo plazo. En términos inmediatos consideran la posibilidad de que se prolongue el régimen de transición más que la institucionalización de un régimen claramente democrático; consecuentemente, continuará siendo predominante en este corto plazo la mentalidad transicional.

En síntesis, a partir de la caracterización que hace Juan Linz del Brasil de los años sesenta y de la primera parte de los setenta, como una "situación" autoritaria, el presente democrático del país, es caracterizado por Baretta y Markoff como una "situación" democrática más que como un régimen. No obstante, los autores sugieren que ambas situaciones pueden englobarse dentro de un tipo de régimen que llaman "transicional".

Si estas proyecciones son correctas, sostienen Duncan Baretta y Markoff, el régimen de transición puede representar una situación de largo plazo, una adaptación política viable, ante las enormes tensiones políticas y sociales inherentes a una sociedad capitalista dependiente. La misma ambigüedad del régimen se ha vuelto su fuerza.

Como seguramente le resultará evidente al lector, este análisis se encuentra mucho más cerca de la interpretación propuesta por Malloy sobre la acumulación de efectos provenientes de las salidas.

El resto de los capítulos del libro, todos muy interesantes, analizan casos que se apartan en mayor medida de las propuestas de los editores. Así por ejemplo, para el caso de la dictadura de Pinochet en Chile, Silva Borzutzky señala varias razones por las cuales, a su juicio, el chileno no puede ser considerado un ejemplo de régimen burocrático autoritario.² En consecuencia, el régimen es caracterizado como "un orden político amorfo con rasgos neo-patrimonialistas".

La segunda parte del libro se encuentra dedicada a la región andina. James Malloy y Eduardo A. Gamerra analizan el proceso boliviano; Luis A. Abugattas la experiencia peruana y Catherine M. Conaghan se refiere a los partidos políticos y a la democratización en Ecuador.

Tanto en el caso de Perú como en el de Ecuador, los regímenes militares comenzaron por adoptar ciertas políticas distribucionistas y al mismo tiempo mantener bajo control la movilización política. Sin embargo, en poco tiempo ambos se vieron obligados a cambiar de políticas hacia pro-

² El régimen de Pinochet difiere de los regímenes A y B en dos sentidos: la falta de un papel institucional del ejército y la naturaleza de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

En el régimen chileno, sostiene Borzutzki, el ejército ha tenido un papel político muy limitado desde el golpe. En cuanto a la estructura de las relaciones Estado-sociedad, el régimen de Pinochet, a diferencia del brasileño, no emprende su reestructuración desde la continuidad institucional, sino que emprende un conjunto de políticas de total y absoluto rechazo del pasado, que incluyó la destrucción de las organizaciones políticas y condujo a la atomización de la sociedad.

gramas de austeridad. El caso de Bolivia muestra una enorme fragilidad institucional y en Ecuador existe una constante tensión entre la política electoral-parlamentaria y procesos gubernamentales basados en el poder ejecutivo. En las tres repúblicas andinas, los ciclos populismo-antipopulismo están muy marcados.

En cuanto a América Central, que es el objeto de la tercera parte del volumen, la mayor injerencia de Estados Unidos, el sandinismo y la guerrilla en El Salvador, definen una situación distinta a la del resto de los países analizados. Es por ello que Seligson apunta en sus conclusiones: es una apuesta segura decir que a menos que se transformen las políticas vigentes (que han dado lugar a una situación de extremas desigualdades en el ingreso), podemos esperar que continúe el descontento y la violencia política. Es también seguro que si los Estados Unidos regresan a su política de apoyar a los "hombres fuertes", las perspectivas de democracia en América Central son muy tenues.

La lectura del conjunto nos convence de la enorme heterogeneidad de situaciones en los distintos países de América Latina. El caso argentino se adapta bien al esquema propuesto por Seligson; el caso de Brasil a las conclusiones de Malloy; pero igualmente si nos propusiéramos falsear estas proposiciones globales, encontraríamos a lo largo del volumen muy buen material para lograr nuestro propósito.

El propio Malloy hace al respecto de muy buenas observaciones:

Primero, cualesquiera que sean los procesos globales que están ocurriendo en América Latina, las amplias diversidades de caso a caso, excluyen el desarrollo de modelos generales o teorías de los cambios entre las formas autoritarias y democráticas de gobierno. Debemos de contentarnos por el momento, con conclusiones tentativas en varios grados de generalidad, muy pocas de las cuales se pueden sostener para la región en su conjunto. Segundo, el vínculo entre algunos problemas económicos recurrentes y los cambios de régimen, aunque reales, no tienen un carácter determinista; lo mismo puede decirse de ciertas predisposiciones sociales y culturales de estas sociedades. Mas bien las cuestiones económicas han planteado problemas a ser resueltos al mismo tiempo que limitan las opciones para su solución.³

En síntesis, la virtud principal de este libro consiste en que cada artículo es un ensayo bien informado sobre los procesos socioeconómicos y políticos recientes. El hecho de que todos ellos tengan como una preocupación central determinar las condiciones en que se dan los cambios de régimen, ciertas referencias teóricas comunes (en especial la conceptualización de Guillermo O'Donnell de "régimen burocrático-autoritario"), los capítulos generales de los editores y el ensayo de Cole Blaster sobre el papel de Estados Unidos en los procesos de democratización de los países estudiados, dan coherencia al volumen.

³ Malloy, James y Seligson Mitchell, *Authoritarians and Democrats (Regime Transition in Latin America)*, University of Pittsburgh Press, 1987, p. 237.

No todos los artículos están igualmente logrados. Me parece que el análisis de Brasil y el capítulo final de Malloy merecen especial atención pues trascienden la descripción y contienen un buen número de ideas sugerentes. He de recomendar, sin embargo, una lectura integral del volumen, no sólo porque todos los artículos contienen información valiosa sino porque su lectura conjunta nos posibilita hacer comparaciones y este pensar comparativo ha sido, desde los albores de la sociología, una fuente de nuevas interpretaciones.