SISTEMAS POLITICOS EN AMERICA LATINA. UNA INTRODUCCION A SUS ANALISIS

INTRODUCCIÓN

Una mirada a la realidad política latinoamericana nos muestra una gran heterogeneidad de sistemas políticos, que nos obligan a hacer un análisis diferenciado, evitando incurrir en generalizaciones a nivel del espacio y del tiempo. En efecto, junto a dictaduras militares del tipo tradicional, es decir, constituidas en torno a un dictador que ejerce el poder en forma personal (como ha sido el caso en América Central en las últimas décadas) encontramos dictaduras militares o regímenes autoritarios de 'nuevo' tipo, que se encuentran en Brasil y en los países del Cono Sur (Uruguay, Argentina y Chile), y en las cuales las Fuerzas Armadas, como institución, ejercen el poder político. Asimismo, encontramos regímenes democráticos en unos pocos países, pero entre ellos también encontramos importantes diferencias en el grado de la participación política (medido en el número de los electores inscritos) y en el grado de institucionalización de la oposición (grado de competitividad). Además, existe un régimen comunista (Cuba) y una situación todavía incierta en cuanto al sistema político que adoptará Nicaragua. De allí que podamos sostener como primera tesis que en América latina hay una amplia variedad de sistemas políticos *(tesis de la variedad).*

Si se comparan los órdenes políticos en América latina con los de los países industriales destaca su escasa estabilidad. En efecto, excepcionalmente encontramos sistemas políticos que muestran una larga estabilidad, como es el régimen autoritario de México y el sistema democrático en Costa Rica. En la década de los setenta se produjeron importantes cambios en los sistemas políticos latinoamericanos. En efecto, países con una larga tradición constitucional se vieron abrupta y brutalmente interrumpida (Chile, 1973; Uruguay, 1974); países con una larga tradición de dictaduras de tipo personal sucumbieron después de una sangrienta guerra civil (Nicaragua, en 1979, después de una dictadura de la familia Somoza de treinta años). También fracasó un régimen autoritario del 'nuevo' tipo (Perú) y otro de éstos (Brasil) muestra signos indiscu-

tibles de agotamiento. El mejor ejemplo para sostener una segunda tesis *(la tesis de la inestabilidad)* lo constituye Argentina, en la cual en menos de una década han existido experiencias de tipo democrático, populista y una dictadura de 'nuevo' tipo. Ni siquiera este 'nuevo' autoritarismo consigue consolidarse, pues en 1981 tuvo cinco presidentes de la República, y en 1982 volvió a cambiar de presidente después de una fracasada invasión a las islas Malvinas y la derrota militar ante Gran Bretaña.

Sostener que los sistemas políticos en América latina pueden caracterizarse por su *variedad* y su *inestabilidad* constituye apenas la constatación de una realidad empírica que requiere una explicación científica. Si se observa que a menudo se describe a 'Hispanoamérica' como una unidad sociocultural, ¿cómo es posible que existan tal variedad de sistemas políticos y que cada uno de éstos sea tan inestable? Para responder a esta pregunta tenemos que revisar algunos esquemas explicativos y constatar al mismo tiempo que ellos están muy lejos de dar respuestas satisfactorias.

En efecto, una de las explicaciones que se usan a menudo consiste en interpretar el desarrollo de los sistemas políticos en América latina en torno al cambio social y económico o a factores estructurales. Un ejemplo de esto lo constituye la posición de los teóricos de la modernización y los teóricos de las políticas liberales en las dictaduras del Cono Sur ('Chicago Boys'), quienes, a partir del desarrollo económico que proponen alcanzar, hacen expectativas evolucionistas sobre su impacto positivo e incrementalista en el desarrollo político hacia un sistema democrático. Sin embargo, tales expectativas no se han cumplido, a pesar de que en la década pasada América latina tuvo tasas de desarrollo que corresponde a los objetivos que se propusieron, sin que haya surgido la tendencia hacia un desarrollo democrático. Lo que ocurrió fue exactamente lo contrario: la caída de regímenes democráticos y la emergencia en dichos países de regímenes autoritarios. Por tanto, lo que cabría sostener no es la argumentación de que el desarrollo económico conduce a la democracia, sino que este desarrollo puede conducir a sistemas políticos diferentes. Por otro lado, la *variedad* y la *inestabilidad* de los sistemas políticos también contradice la teoría de que el 'nuevo' autoritarismo está causado por determinados modelos de modernización (O'Donnell, 1973), pues no puede explicar cómo países con niveles parecidos de desarrollo económico tienen diferentes sistemas políticos y países con distintos niveles de desarrollo económico tienen el mismo sistema político.

En las páginas que siguen queremos formular unas líneas de análisis de los sistemas políticos en América latina. Primeramente haremos una breve descripción de la realidad empírica y analizaremos algunos ejem-

plos. A continuación, comentaremos las tesis de la *variedad* y la *inestabilidad* a partir de factores explicativos de tipo socioeconómico y políticos. Finalmente, en una tercera parte, y a la luz de ciertos ejemplos de desarrollo democrático en la región, queremos indicar algunas cargas y presiones que, para las nuevas democracias, dejan las experiencias autoritarias.

I. Tipología de sistemas políticos

Para un análisis de los tipos de sistemas políticos en América latina el punto de partida lo constituye la Gran Crisis de 1929, pues ella produjo profundas consecuencias en las estrategias de desarrollo económico en la región («desarrollo hacia adentro») que durante décadas fue aplicada por los diferentes países. También produjo profundas consecuencias en el nivel político, cuyo impacto generará asimismo importantes mutaciones en los sistemas políticos (Nohlen/Nuscheler, 1982). Para nuestro análisis distinguiremos tres tipos de sistemas políticos. Como cada construcción tipológica, la nuestra no pretende agotar toda la complejidad política de la región. Estos tres tipos son: la democracia, el populismo y el autoritarismo.

En esta tipología no podemos incluir a Cuba, que, por su tipo de sistema político excepcional en América latina, procede más bien incluirlo en el análisis comparado de los regímenes comunistas (Von Beyme, 1975; Brunner/Meisser, 1979) que entre los sistemas políticos latinoamericanos. Esta afirmación se apoya en el mismo tipo de desarrollo socioeconómico y político de Cuba desde fines de los años sesenta, pues, abandonando el intento de seguir un camino propio desde el punto de vista ideológico, político y de desarrollo (Fabián, 1981), Cuba ha iniciado una dinámica de progresivo acercamiento ideológico, político y cultural al modelo soviético. Esta tendencia de desarrollo responde a una variedad de factores cuyo análisis escapa a los propósitos de este trabajo y que no se pueden reducir a la creciente e importante dependencia económica de Cuba respecto de la Unión Soviética.

Tampoco estamos en condiciones de incluir en esta tipología a la Nicaragua del Frente Sandinista, pues todavía no está claro qué tipo de socialismo adoptarán y qué formas institucionales tendrá.

En el tipo democracia distinguimos cuatro subtipos, según el grado de participación y según el grado de existencia de la oposición. El tipo populismo constituye una unidad en sí, a pesar de que en la literatura se entregan diferentes definiciones (Waldmann, 1974, 280 ss.; Mansilla, 1977), y, en otros casos, se emplea para englobar sistemas políticos

ESQUEMA 1: TIPOLOGIA DE SISTEMAS POLITICOS EN AMERICA LATINA

Tipo	*Característica principal*	*Ejemplos*	*Condiciones de surgimiento*
DEMOCRACIA			
1. D. con participación y competición limitada.	Régimen presidencial con exclusión de estratos sociales del sufragio y rol limitado de oposición. Derechos políticos parcialmente vigentes (libertad de prensa).	Colombia después 1958; Perú hasta 1963.	Democracia limitada con el fin de neutralizar contracciones sociales a fin de asegurar el *statu quo.*
2. D. con participación limitada y alta competición.	Proceso de democratización fundamental sin concluir, por exclusión de campesinos y estratos marginales; sistema multipartidista con alternancia de Gobiernos.	Chile entre 1932 y 1958.	Caída de la política oligárquica por presión de los estratos medios y los militares.
3. D. con participación amplia y competición limitada.	Proceso de democratización fundamental ha concluido, pero el sistema de partidos limitado a dos partidos hegemónicos sobre la base de recursos políticos.	Argentina entre 1958 y 1966.	Fracaso del populismo y redemocratización con el fin de integrar a los estratos populares.
4. D. con participación y competición amplia.	Proceso de democratización fundamental ha concluido; existe un sistema multipartidista que expresa intereses de los estratos sociales.	Chile (1958-73); Venezuela después 1958; Jamaica después 1962; Costa Rica después 1948; Perú después 1979.	Proceso de redemocratización (Venezuela, Perú, Ecuador) o proceso de expansión del sufragio en una fase de movilización política (Chile).

Tipo	*Característica principal*	*Ejemplos*	*Condiciones de surgimiento*
POPULISMO	Régimen político con movilización de los trabajadores desde el Gobierno, con aplicación políticas reformistas bajo el liderazgo de líder semicarismático.	Argentina, 1943-55, «Peronismo»; Brasil, 1930-45, «estado novo».	Caída de régimen presidencial por crisis política y económica; politización de los militares.
REGIMENES AUTORITARIOS			
1. Régimen militar tradicional.	Personalización del poder en el dictador; militares tienen rol de control político.	Casos en América Central, excluida Costa Rica.	Constantes golpes militares debido al fracaso de constitución de un estado estable.
2. 'Nuevo' régimen militar.	Los militares como institución asumen el poder, sin personalización del poder. Puede regir la ideología de la «doctrina de la seguridad nacional».	Argentina después 1966; Brasil después 1964; Chile después 1973; Uruguay después 1974; Perú después 1968.	Caída de los gobiernos democráticos debido a crisis política y económica; radicalización de sectores sociales y políticos, empleo violencia.
2.1. Régimen militar «excluyente».	Militares controlan el poder, con apoyo de estratos altos y exclusión de partidos de centro e izquierda; drástico liberalismo económico para reconstrucción economía capitalista.	Todos los anteriores, con excepción de Perú.	Hipermovilización de estratos medios y populares por reformas estructurades (Chile) o populismo (Argentina y Brasil).

Tipo	*Característica principal*	*Ejemplos*	*Condiciones de surgimiento*
2.2. Régimen militar «inclusivo».	Militares controlan el poder y buscan movilizar estratos sociales en su apoyo; aplicación políticas reformistas y creación instituciones para asegurar el apoyo (SINAMOS).	Perú después 1968.	Agotamiento de la democracia por crisis económica y fragmentación de su base social de apoyo.
3. Régimen autoritario en sentido estricto.	Pluralismo limitado con diferenciación institucional bajo el control de un partido, que moviliza el apoyo social.	México desde 1930.	Surgimiento después de sangrienta guerra civil con victoria de los campesinos.

muy heterogéneos y políticas muy variadas (Di Tella, 1965). Los regímenes militares los englobamos bajo el tipo de autoritarismo. Distinguimos entre un régimen militar *tradicional* y un régimen militar de *nuevo* carácter. En este último cabe una nueva diferenciación: aquellos que adoptan mecanismos de participación política (inclusivos o *inclusionary)* y aquellos que eliminan los mecanismos de participación, destruyendo las organizaciones de intereses de los sectores populares (excluyentes o *exclusionary).* En éstos el concepto participación está referido únicamente a la tarea de movilización política. Dado que el populismo no constituye un tipo de sistema político que tenga hoy un ejemplo en la región, nos concentraremos en los tipos de sistemas políticos democráticos y autoritarios.

1. *Autoritarismo y regímenes militares*

Bajo el concepto de «*régimen militar tradicional*» entendemos aquella dictadura en la cual el poder político es ejercido en la cúspide por un militar y en que las Fuerzas Armadas cumplen sólo funciones de control y represión política (Sotelo/Eber/Moltmann, 1975). En otras palabras, se trata de una situación en la cual el poder se ejerce en términos personales, lo que conduce a tendencias de inestabilidad en el ejercicio del poder y que se expresa en frecuentes luchas y 'revoluciones de palacio' entre los altos mandos de las Fuerzas Armadas. Podemos incluir en este subtipo a las dictaduras de América Central hasta fines de los años setenta, así como también a Argentina en la década del treinta. Este subtipo no excluye la creación de mecanismos institucionales para dar una imagen de poder político compartido y descentralizado, mediante la existencia de un Parlamento, de partidos políticos e incluso elecciones. Un ejemplo de esto lo da la dictadura de Somoza y la dictadura de Stroessner en Paraguay. Sin embargo, estos mecanismos institucionales sólo tienen por objeto buscar fuentes de legitimación del régimen, especialmente cuando sólo los estratos sociales más privilegiados, junto con el dictador y su familia, son los que más se benefician desde el punto de vista del desarrollo económico. En estos regímenes los militares son una guardia pretoriana del dictador, cuya función principal es asegurar la continuidad de su poder político mediante medidas represivas.

Los «*nuevos regímenes militares*» poseen ciertas propiedades ideológicas y políticas. Desde el punto de vista ideológico adoptan la «doctrina de la seguridad nacional» con el fin de justificar su política y, muy especialmente, sus medidas represivas contra los sindicatos y los partidos de centro e izquierda. Desde el punto de vista de la política económica los autoritarismos *excluyentes* tienden a adoptar un modelo de

desarrollo económico basado en el monetarismo y adoptan también estrictas políticas de estabilización, de reducción de las tareas y funciones de las empresas estatales y activa promoción de la empresa privada, especialmente el capital extranjero. Con el fin de alcanzar la «paz social» y la estabilidad sobre la base de un rápido desarrollo económico, estos regímenes tienen que actuar en un contexto político en el cual se han suprimido las actividades sindicales y los partidos políticos están prohibidos (Stepan, 1978). Los regímenes excluyentes exhiben importantes diferencias en cuanto a su origen, el grado de diferenciación institucional y las modalidades específicas que adopta la política monetarista. Foxley (1979) ha mostrado las importantes diferencias en el grado de privatización de la economía y de vigencia de las reglas del mercado en la política monetarista de los regímenes excluyentes de Brasil, Argentina y Chile. Un resumen de las diferencias entre los regímenes excluyentes se presenta en el esquema 2.

Los regímenes *inclusivos* se caracterizan porque, desde arriba, el Gobierno trata de movilizar a los estratos bajos, especialmente los campesinos, lo que requiere mecanismos políticos e institucionales específicos. El mejor ejemplo de este subtipo fue el Movimiento Revolucionario de las Fuerzas Armadas, en Perú, que, luego de derrocar en 1968 al Gobierno presidido por el presidente Fernando Belaúnde Terry, construyó tales mecanismos y siguió políticas movilizadoras. Este intento de «reformismo sudamericano» (Mansilla, 1977) fracasó, pues la movilización de los sectores populares, campesinos y obreros, no fue posible canalizarlos a través de las instituciones formadas por el Gobierno (SINAMOS, para los campesinos), y la estrategia de desarrollo económico tampoco consiguió los resultados que ofreció a sus adherentes, lo cual aumentó el conflicto social. Este mayor conflicto social tuvo que ser, en definitiva, reprimido por los militares.

A diferencia de los regímenes militares tradicionales, los nuevos regímenes militares se caracterizan porque las Fuerzas Armadas, como institución, asumen responsabilidades de dirección política y administrativa a nivel nacional y regional (Stepan, 1971). Esto implica que no hay una personalización del poder, sino que el poder tiende a estar institucionalizado. Incluso es posible ver una rotación en las posiciones directivas del Gobierno y que corresponde a cambios en la correlación de fuerzas al interior de las Fuerzas Armadas. Así, por ejemplo, en el caso del régimen autoritario de Brasil surgido en 1964, han habido cinco presidentes, elegidos por los militares y luego confirmados por el Parlamento (Castelo Branco, Costa e Silva, Garrastazu Medici, Geisel y Figuereido). En el caso de Argentina también encontramos esta rotación, aunque en este caso las diferencias políticas entre los militares de los altos mandos

ESQUEMA 2: SURGIMIENTO DE LOS REGIMENES AUTORITARIOS «EXCLUYENTES», PRECONDICIONES Y DESARROLLO

	Argentina 1966	*Brasil 1964*	*Chile 1973*	*Uruguay 1974*
Proceso político-social preexistente.	Postpopulismo.	Postpopulismo.	Cambio estructural hacia la construcción del socialismo.	Experiencia de gobiernos conservadores.
Grado de la movilización social.	Mediano.	Alto.	Muy alto.	Mediano.
Actores de la movilización.	Oposición (sindicatos).	Gobierno (al final la oposición).	Gobierno y oposición desde 1964, siendo partidos y sindicatos.	Fuerzas políticas de la oposición.
Grado de amenaza a los grupos oligárquicos.	Bajo.	Mediano.	Alto.	Bajo.
Grado de diferenciación del sistema político:				
— Consolidación del sistema de partidos.	Mediano.	Bajo.	Alto.	Alto.
— Estabilidad de los gobiernos.	Baja.	Baja.	Alta.	Alta.
— Consolidación de los grupos de presión.	Alto.	Alto.	Alto.	Mediano.
Variable externa (influencia de los Estados Unidos).	Baja.	Baja.	Alta.	Baja.
Política seguida (modelo económico).	Sin grandes cambios.	Liberalismo ortodoxo sin privatización del Estado.	Liberalismo económico con privatización del Estado.	Liberalismo económico.
Grado de sincronización (Gleichschaltung) política.	Bajo.	Mediano.	Alto.	Alto.

no siempre se regulan en forma constante, como lo demuestra los conflictos para la designación del sucesor del general Videla. En efecto, la designación de Galtieri fue caracterizada por observadores como una revolución de palacio al interior de las Fuerzas Armadas. En el caso de Uruguay también encontramos esta rotación, debido al fracaso del Gobierno militar de conseguir el apoyo del pueblo a su proyecto de Constitución en el referéndum de noviembre de 1980. La derrota de los militares en el referéndum condujo a que el presidente, el civil Méndez, fuese sustituido por el general Alvarez.

Los nuevos regímenes militares no excluyen la personalización del poder, como lo demuestra en Chile del general Pinochet. En efecto, en este caso, el general Pinochet ha logrado consolidar su posición política mediante vinculaciones y lealtades de tipo personal, que rompieron en su oportunidad el acuerdo entre los miembros de la Junta de Gobierno de que la Presidencia de la República rotaría entre ellos con el fin de asegurar una dirección colegiada.

Desde el punto de vista institucional podemos encontrar en este subtipo de regímenes autoritarios un grado significativo de institucionalización del poder y por la existencia de mecanismos establecidos para la búsqueda de legitimación y su constante renovación. En el caso de Brasil encontramos un alto grado de diferenciación institucional, el que a su vez se apoya en tendencias de desarrollo institucional preexistentes, tales como el bicameralismo y el federalismo.

En Argentina, Chile y Uruguay es donde más claramente encontramos la abrupta ruptura con la tradición institucional del país y con sus instituciones. Sin embargo, el corte no es total, a juzgar por la utilización de mecanismos electorales del tipo de referéndum en Chile (dos veces) y en Uruguay (una vez) para buscar nuevas fuentes de legitimación del régimen. En el caso de Chile el general Pinochet pudo consolidar su posición como presidente a través de la *Consulta* de 1978 y el referéndum de 1980 (Huneeus, 1981 *b*).

Finalmente encontramos regímenes autoritarios en sentido estricto. En éstos existe un sistema político con instituciones dotadas de atribuciones y competencias claras, cuyas posiciones de poder son distribuidas entre la élite gobernante mediante reglas establecidas y que consigue cooptar a importantes núcleos de la población. Con ello se reducen los focos de conflicto social y disminuye el empleo de la represión como instrumento para asegurar la estabilidad política. Para América latina, México constituye el mejor ejemplo. En efecto, después de la sangrienta guerra civil se constituyó un sistema político que ha conseguido integrar a los principales grupos sociales a través de una distribución del poder siguiendo criterios proporcionales. La diferenciación institucional está

fuertemente integrada y dotada de capacidad de decisión mediante la presencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Hasta el momento, todas aquellas reformas que han tendido a mejorar el *input* democrático del sistema político no han modificado sustancialmente las bases del régimen autoritario (Mols, 1981).

2. *Tipos de democracia en América latina*

Nuestro análisis de los regímenes democráticos en América latina se aleja de cualquier sesgo normativo, para ajustarse a una realidad empírica que presenta considerables variedades. Dos criterios fundamentales nos permiten ver la realidad de las democracias en la región de manera diferenciada: el grado de participación política —medido en términos del volumen de los electores— y el grado de competitividad política —medida en términos del nivel de institucionalización de la oposición—. Estas dos variables son utilizadas acá sin un sesgo evolucionista y que consistiría en afirmar que la democracia en América latina se entiende como la ampliación paulatina e irreversible de la participación electoral y de la consolidación de la competición de partidos. Está postura evolucionista fue sostenida en los años cincuenta y sesenta por los teóricos de la modernización, cuando afirmaron que el crecimiento económico, siguiendo los parámetros capitalistas, conduciría inevitablemente al establecimiento de instituciones políticas propias de las democracias occidentales. Esta misma posición la encontramos ahora en los economistas partidarios de las políticas liberales en Argentina y Chile ('Chicago Boys'), aunque en estos últimos, a diferencia de los teóricos de la modernización, justifican explícitamente la adopción de fórmulas autoritarias de gobierno para alcanzar altas tasas de desarrollo y así acelerar el 'regreso' a la democracia.

En primer lugar, encontramos democracias con una participación y una competición de partidos limitada. El ejemplo de este subtipo de democracia lo constituye Colombia después de 1958, que ha consolidado un sistema de dos partidos —Conservador y Liberal— surgido después del agotamiento de los canales anteriores de movilización política (Krumwiede, 1980). Amplios estratos populares no tienen canales de participación social o política y las posibilidades de consolidación de una oposición se ven severamente disminuidas por el alto grado de consenso existente entre los dos partidos tradicionales, que impiden la emergencia de partidos auténticamente opositores. La debilidad de los componentes democráticos en este sistema político oligárquico genera crecientes déficit de legitimidad, que se expresan no sólo pacíficamente, a través del alto nivel de abstencionismo en las elecciones, sino también en forma

violenta a través de la existencia de organizaciones guerrilleras y gérmenes variados de violencia en las relaciones sociales.

En segundo lugar, hemos construido el subtipo de democracia caracterizado por una participación política limitada y un alto grado de competición. Como ejemplo podemos citar a Chile entre 1932 y 1958-62, o sea hasta la gran reforma electoral. En efecto, allí una gran parte de los campesinos y una parte de los obreros carecieron de derechos electorales, pero ello no fue obstáculo para que se consolidara un sistema multipartidista y que hubiera a nivel del Gobierno una significativa alternancia política, como se demuestra con el triunfo del Frente Popular en 1938. Asimismo, esta amplia competición política incluyó a los comunistas, quienes estuvieron un año en el Gobierno de González Videla en 1946. Todos los partidos toleraron las limitaciones de la participación electoral, pues no les afectaba fundamentalmente en sus intereses: los conservadores querían así mantener su política de notables en las ciudades y en el campo; los partidos de centro, principalmente el Radical, podían mantener su posición mayoritaria sin tener que abrirse a nuevos estratos sociales, y los partidos de izquierda, por fin, temían que una ampliación electoral, especialmente en el campo, pudiera beneficiar a los partidos de derecha, que erosionara su significativa presencia electoral. Sólo la presión de la crisis económica y social a mediados de los años cincuenta demostró que el sistema político necesitaba nuevas fuentes de legitimación, y por ello se amplió la participación electoral (Nohlen, 1973).

Un tercer subtipo está constituido por las democracias que tienen una participación política alta, pero un bajo nivel de competitividad. Aquí nos encontramos con un sistema político que combina una alta tasa de inscripción electoral con un sistema de partidos amputado en alguno de sus lados; por ejemplo, mediante la prohibición de algún o algunos partidos. Un ejemplo de este tipo de democracia lo constituye Argentina después de 1955, pues el peronismo fue mantenido fuera de la ley, siendo el partido más poderoso. Esta ilegalización del peronismo fue fuente de déficit de legitimación del sistema político, pues los peronistas de todas maneras actuaron políticamente, sea por medio de la abstención o bien dando el apoyo electoral a otros candidatos (caso de Arturo Frondizi en la elección presidencial de 1958). De esa forma, el peronismo siguió influyendo decididamente en la política hasta que el general Lanusse, a comienzos de los años setenta, condujo a la legalidad al peronismo, proceso que llevó a la Presidencia de la República a Juan Domingo Perón.

Finalmente, tenemos una democracia que se caracteriza por una amplia participación política (que ha tenido el proceso de democratización

fundamental en la conceptualización de Mannheim) y un alto nivel de competitividad a nivel del sistema de partidos y que más se aproxima al tipo de democracia occidental. Estos componentes no agotan los requerimientos de la democracia en América latina, como bien lo planteó Medina Echevarría (1964) cuando enfatizó que a esos componentes era menester añadir la participación social, es decir, mecanismos de integración social a nivel diferenciado en la sociedad y en los cuales también los frutos del desarrollo se distribuyeran más igualitariamente. La realización de esta dimensión social de la participación se ha demostrado extraordinariamente compleja, como lo demuestra el caso de Chile después de 1964. En efecto, el proceso de cambio social iniciado por el Gobierno de la Democracia Cristiana bajo el presidente Eduardo Frei, y que luego profundizó y amplió el Gobierno de la Unidad Popular del presidente Salvador Allende, produjo efectos sociales y políticos que no fueron ni predecidos por los actores ni tampoco fueron susceptibles de ser controlados por éstos. Todo ello produjo una grave crisis política y económica, que condujo a la caída de la democracia (Huneeus, 1981 *a*).

II. Factores explicativos de la variedad e inestabilidad de los sistemas políticos

Hemos sostenido que las tesis de la *variedad* y la *inestabilidad* son una forma de aproximación a una realidad extraordinariamente compleja y cambiante y que de ninguna manera estamos buscando respuestas monocausales o reduccionistas, como a veces ocurre. En efecto, no faltan quienes explican el fracaso de la democracia en América latina debido a la ausencia o a la debilidad de una cultura política democrática (interpretación cultural); para otros, la causa se encuentra en la existencia de sólidas estructuras económicas que obstruyen la introducción de regímenes democráticos y que sólo permiten la emergencia de regímenes autoritarios. Creemos que debemos buscar en forma exploratoria los factores nacionales e internacionales que ayuden a explicar este fenómeno. Estos factores no se encuentran sólo en las condiciones del siglo XX, sino más precisamente en los factores estructurales que existieron al momento del surgimiento de los Estados nacionales en el siglo XIX. A partir de estas condiciones iniciales es menester incluir el análisis de los factores que más tarde influyeron en el desarrollo político de los países. Un análisis histórico-sistemático de tipo sociológico-politológico podría mostrar los factores que explican esta *variedad* e *inestabilidad* de los sistemas políticos en América latina.

Siguiendo a Rokkan (1975), cabe advertir que los Estados en Amé-

rica latina, a diferencia de los Estados europeos, pueden caracterizarse como *latecomers,* es decir, Estados que tienen que desarrollarse cuando ya hay un sistema internacional en vías de consolidación y ocupan una posición periférica en el sistema capitalista. Además, hay que tener en cuenta que los Estados latinoamericanos tuvieron que hacer frente en breve tiempo a diversas crisis o desafíos que, en el caso de las democracias occidentales, fueron encaradas en un período largo de tiempo, y sin que tuvieran las presiones y limitaciones del sistema internacional que tienen que enfrentar los Estados en América latina. Como *latecomers,* ellos se encuentran con modelos existentes de desarrollo político en el Este y el Oeste, que ejercen considerable influencia económica e ideológica a través de medios de comunicación modernos y que se dispone hoy día de medios muy eficaces para provocar una intensa movilización social (Rokkan, 1975, 574).

Todos estos factores tienden a superponerse en América latina, constituyendo los parámetros en que tiene que efectuarse el desarrollo político latinoamericano. Estos parámetros dificultan considerablemente las posibilidades de un desarrollo democrático.

Junto al análisis de estos parámetros estructurales es menester analizar las características de tipo socioeconómicas y políticas de cada país en particular, tales como la enorme desigualdad entre los estratos sociales en el acceso al poder político, las enormes diferencias sociales y económicas entre los distintos estratos y clases sociales, la menor o mayor diferenciación de la estructura social y productiva, etc. Estas condiciones internas y externas condicionan la estabilidad no sólo de los regímenes democráticos, sino también de los autoritarios, que a menudo tienen que introducir mecanismos institucionales para dar una imagen de participación y competitividad con el fin de generar niveles de consenso social que dé estabilidad política al sistema.

A este nivel de generalizaciones es posible visualizar la estructura de poder propia de América latina. En efecto, el eje de la estructura de poder está constituido por los grupos sociales que se ubican en el sector más moderno, dinámico y dependiente de la economía y que constituye el sector más activo de la economía. Ellos son, en primer lugar, grupos capitalistas nacionales que no siempre pueden o quieren eludir conflictos de interés con el capital extranjero; por otro lado, encontramos los altos funcionarios de las grandes empresas del Estado (Elsenhans, 1981), quienes, con el fin de fortalecer su posición de poder, tienden a privilegiar sus intereses en desmedro de los intereses del capital privado nacional o extranjero. Un ejemplo de ello lo ha constituido la política de nacionalizaciones en diversos países, que ha estado vinculada a un proceso de creciente concentración del ingreso y no con tendencias de desarrollo más igualitaria.

Las estrategias de desarrollo basadas en un crecimiento con uso intensivo de capital y, por tanto, reducción de la mano de obra, y que contiene altas tasas de concentración del ingreso, difícilmente puede resolver los problemas sociales (Prebisch, 1981). En efecto, la falta de participación social resta consenso al modelo de desarrollo, generando una «crisis de legitimidad estructural» a nivel del sistema político (Graciarena/Franco, 1978). Esto se ha mostrado con entera claridad para el caso de los modelos monetaristas en Argentina y Chile, que ha basado sus propuestas económicas sobre la base de eliminar los mecanismos democráticos y la participación del pueblo. Estos modelos no pueden percibir que en aquellos países en los cuales ha existido una época de participación política y movilización social la eliminación de ellas y la desarticulación de las organizaciones sindicales y de partidos políticos sólo son posible sobre la base de una fuerte y constante política represiva, que genera tensiones y conflictos que no siempre son posibles de medir y controlar por el Gobierno. De allí que los casos de desaparecidos, torturas e incluso guerra civil tienden a ser una consecuencia inevitable de estas políticas económicas y sus supuestos políticos.

III. ¿Redemocratización en América latina?

Como hemos partido afirmando que hasta ahora el desarrollo político en América latina se ha caracterizado por la *variedad* e *inestabilidad* de los sistemas políticos, esto no quiere decir que el desarrollo futuro vaya a estar siempre dominado por estas dos tendencias. En efecto, recientes cambios de regímenes políticos tienden a mostrar que aumenta el número de países que inician experiencias de regímenes democráticos. Estas nuevas experiencias democráticas surgen, además, debido al fracaso de regímenes autoritarios, que no han sido capaces de resolver las necesidades más elementales de la población ni tampoco de generar una adhesión constante y significativa en la población (Handelman & Sanders, 1981). Como el fracaso de estas experiencias autoritarias se ubica en países que anteriormente tuvieron experiencias democráticas que no siempre fueron satisfactoriamente evaluadas por actores sociales y algunas élites («democracia burguesa = dominación de clase»), los altos costos de represión y de penuria económica de estos autoritarismos conduce a una revalorización de la democracia por estos grupos sociales y élites (Moulian, 1981), con lo cual las bases de sustentación de estos nuevos órdenes democráticos son considerablemente más amplios y sólidos que las anteriores experiencias.

Nuestro interés en esta última parte es hacer algunas reflexiones so-

bre la 'herencia' de los regímenes autoritarios sobre las nuevas experiencias democráticas. En primer lugar, las experiencias autoritarias tienden a generar profundas divisiones en el sistema social, pues los mecanismos de control y coerción han estado orientados a un sector social (los trabajadores) y no al conjunto de las clases y actores sociales. De allí que se note una división entre los grupos privilegiados con el modelo económico y político (empresarios, militares) y amplios sectores sociales perjudicados por él.

Esta «asimetría estructural» se refleja, antes que nada, en el sistema de relaciones industriales posautoritario, pues en ella encontramos que las organizaciones empresariales disponen de mayor cohesión organizativa y mayores recursos, frente a organizaciones sindicales atomizadas por la coerción y con una dirección considerablemente debilitada debido a la represión. También se muestra esta «asimetría estructural» en las relaciones entre los militares y los partidos políticos. En efecto, la experiencia de gobierno de los militares normalmente les ha conducido a un considerable incremento del tamaño de las Fuerzas Armadas (armamento y remuneraciones), así como también ha capacitado a capas de oficiales sobre el manejo de cuestiones políticas y de la Administración del Estado. Los partidos políticos, por su parte, han estado excluidos de la actividad política y sus cuadros dirigentes han sido diseminados coercitivamente. De allí que en la fase posautoritaria puede ocurrir que los militares dispongan de mayor cohesión y capacidad de respuesta ante crisis políticas que los partidos (caso Argentina), con lo cual se alimenta un círculo vicioso de democracia y autoritarismo que va sólo en desmedro de las tendencias democráticas.

En segundo lugar, los regímenes autoritarios dejan huellas en la cultura política de la población y de las élites. En efecto, el empleo de los medios de comunicación de masas para difundir el mensaje ideológico de los regímenes autoritarios deja huellas en la juventud, que se superpone a la transmisión de valores antidemocráticos a través del sistema educacional. Todo ello confluye hacia la emergencia de tendencias políticas a nivel de la juventud hacia la apatía y el cinismo, por un desinterés por los asuntos públicos y por el fortalecimiento de las posturas individualistas y particularistas en la sociedad. Con ello se erosiona considerablemente la posibilidad de construir un orden democrático, pues se lesiona la capacidad de apoyo activo a él. Para el caso de que se instaure una democracia, la tendencia al cinismo y la apatía debilita su capacidad para encarar exitosamente las situaciones de crisis, de manera que se obstaculiza la consolidación de la democracia.

En tercer lugar, el fuerte control social que se ejerce en los regímenes autoritarios conduce a que los sectores sociales afectados tienden a

postergar la realización de sus intereses para aquella oportunidad en que se abre el sistema político. Con ello se da la difícil situación de que la democracia se enfrenta a un cúmulo de enormes demandas sociales reprimidas en la fase autoritaria y sin su satisfacción a los actores sociales que las presentan el orden democrático no puede conseguir un consenso social medianamente legítimo. De allí que no puede extrañar que las primeras etapas de una nueva democracia se encuentra fuertemente convulsionada por esta explosión de demandas y que el Gobierno tienda a verse sobrepasado por las expectativas de la población. Para evitar que el Gobierno restituya el orden social mediante políticas coercitivas surge la necesidad que los principales grupos sociales y políticos busquen fórmulas políticas de consenso para estabilizar un orden democrático, sin que ello tenga que ser necesariamente sobre la base de políticas de «gran coalición» o de «frentes amplios», sino mediante una estrategia diferenciada de distribución de los costos y los beneficios de la experiencia política. Sólo una democracia con una ancha y sólida base de apoyo puede evitar que fracase y se vuelva a una experiencia autoritaria, que puede generar nuevas dificultades para el futuro democrático.

CARLOS HUNEEUS/DIETER NOHLEN

Universidad de
HEIDELBERG (Alemania Federal)

BIBLIOGRAFIA

F. R. ALLEMANN (1974): *Macht und Ohnmacht der Guerrilla,* München.

M. BAU (1982): *Entwicklung und Partizipation,* Heidelberg.

K. VON BEYME (1975): *Ökonomie und Politik im Sozialismus. Ein Vergleich der Entwicklung in den sozialistischen Ländern,* München.

G. BRUNNER & B. MEISSNER (Ed.) (1979). *Verfassungen der kommunistischen Staaten,* Paderborn.

D. COLLIER (Ed.) (1979): *The New Authoritarianis in Latin America,* Princeton.

R. H. DIX (1973): «Oppositions and Development», en R. A. DAHL (Ed.): *Regimes and Oppositions,* New Haven & London.

H. ELSENHANS (1981): *Abhängiger Kapitalismus oder burokratische Entwicklungsgesellschaft. Versuch über den Staat in der Dritten Welt,* Frankfurt.

H. FABIAN (1981): *Das kubanische Entwicklungsmodell,* Opladen.

A. FOXLEY (1979): «Políticas de estabilización y sus efectos sobre el empleo y la distribución del ingreso: una perspectiva latinoamericana», en *Estudios Cieplán,* 2/1979.

B. GOLDENBERG (1971). *Kommunismus in Lateinamerika,* Stuttgart.
J. GRACIARENA & R. FRANCO (1978): *Social Formations and Power Structures in Latin America,* London.
H. HANDELMAN & T. G. SANDERS (Ed.) (1981): *Military Government and the Movement toward Democracy in South America,* Bloomington.
C. HUNEEUS (1981 *a*): *Der Zusammenbruch der Demokratie in Chile. Eine vergleichende Analyse,* Heidelberg.
— (1981 *b*): «Elecciones no-competitivas en las dictaduras burocrático-autoritarias en América Latina», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas,* número 13.
H.-W. KRUMWIEDE (1980): *Politik und katholische Kirche in gesellschaftlichen Moder nisierungsprozeß. Tradition und Entwicklung in Kolumbien,* Hamburgo.
D. H. LEVINE (1981): *Religion and Politics in Latin America,* Princeton.
H. C. F. MANSILLA (1977): *Der sudamerikanische Reformismus.* Rheinstetten.
J. MEDINA ECHAVARRÍA (1964): *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico en América Latina,* Buenos Aires.
M. MOLS (1981): *Mexico im 20. Jahrhundert. Politisches System, Regierungsprozeß und politische Partizipation,* Paderborn.
T. MOULJAN (1981): «Crítica a la crítica marxista de las democracias burguesas», en DESCO: *América Latina 80: Democracia y movimiento popular,* Lima.
D. NOHLEN (1973): *Chile. Das sozialistische Experiment,* Hamburgo.
— (1982): «Regimewechsel in Lateinamerika. Überlegungen zur Demokratisierung autoritärer Systeme», en K. LINDENBERG (Ed.): *Lateinamerika. Herrschaft.*
D. NOHLEN & F. NUSCHELER (Ed.) (1982): *Handbuch der Dritten Welt,* tomo 2: *Südamerika,* tomo 3: *Mittelamerika und Karibik,* Hamburgo.
G. A. DONNELL (1973): *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism,* Berkeley.
R. PREBISCH (1981): *Capitalismo periférico. Crisis y transformación,* México.
S. ROKKAN (1975): «Dimensions of State Formation and Nation Building: A possible Paradigm for Research on Variations within Europe», en CH. TILLY (Ed.): *The Formation of States in Western Europe,* Princeton.
I. SOTELO, K. EBER & B. MOLTMANN (1975): *Die bewaffneten Technokraten. Militär und Politik in Lateinamerika,* Hannover.
A. STEPAN (1971): *The Military in Politics. Changing Patterns in Brazil,* New Haven.
— (1978): *The State and Society. Peru in Comparative Perspective,* Princeton.
T. DI TELLA (1965): «Populism and Reform in Latin America», en C. VELIZ (Ed.): *Obstacles to Change in Latin America,* Londres.
P. WALDMANN (1974): *Der Peronismus 1943 bis 1955,* Hamburgo.
— (1982): «Gewerkschaften in Lateinamerika», en S. MIELKE (Ed.): *Internationale Gewerkschaftshandbuch,* Opladen.