

CLASES POPULARES Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN AMÉRICA LATINA*

GINO GERMANI**

Un análisis, del proceso político en América Latina -como el de todo proceso social- requiere tener en cuenta en primer lugar un rasgo universal de los países subdesarrollados: la coexistencia de lo no contemporáneo . Se trata de un fenómeno bien conocido y que no necesita sino ser brevemente recordado aquí.¹ Sus manifestaciones más visibles son sin duda lo que podríamos llamar la asincronicidad tecnológica y la geográfica: el uso de los productos de la tecnología más reciente al lado de la supervivencia de instrumentos ya pretéritos, o el contraste entre áreas desarrolladas y áreas atrasadas dentro de un mismo país. Así de Brasil se dijo que podía pasarse en pocas horas de avión de la época nuclear a la edad de la piedra. Pero la asincronicidad afecta a todos los aspectos de la estructura social, tanto a su superficie material y ecológica como a sus componentes mentales. En la misma área -no menos que en áreas ecológicamente distintas- coexisten grupos adelantados y grupos atrasados . Una misma institución puede seguir estando regulada por normas contradictorias: las que corresponden a estados anteriores de la sociedad y las que están surgiendo bajo el impacto de los cambios de diferente orden producidos en otras partes de la estructura mientras ambas mantienen cierta legitimidad. De manera análoga coexisten actitudes, creencias, valores correspondientes a diferentes épocas.

Por cierto que es por un abuso -acaso inevitable- de lenguaje que hablamos de rasgos arcaicos de supervivencias. Es obvio, que los grupos atrasados contemporáneos no constituyen la fiel

* Trabajo presentado en las "Jornadas Argentinas y latinoamericanas de sociología", en el seminario Interdisciplinario: "El desarrollo Económico Social de la Argentina, Historia y Perspectivas", organizadas por el Departamento de Sociología de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Buenos Aires, bajo los auspicios de la Asociación Sociológica Argentina y el Instituto de Desarrollo Económico y social.

** Director del departamento de Sociología de la Universidad de Buenos Aires.

¹ Se trata aquí de la aplicación de la conocida noción de Cultural lag .

reproducción de esos grupos tal como eran cuando la transición hacia estructuras modernas no había empezado aún. Un país, un área, un grupo social, o un elemento de cultura se torna en atrasado en el momento en que hay un primer país, otra área, otro grupo social, otra institución que han experimentado una modificación percibida como «avance», «progreso», «desarrollo», no sólo por los sujetos del cambio, sino también por los portadores de los rasgos no desarrollados. Una sociedad tradicional aislada e incomunicada no es subdesarrollada para sus propios miembros. Mas por cierto se transforma en tal en el momento en que éstos se hallan en una condición de dependencia -política, económica, cultural-, del mundo desarrollado, y en este momento, aunque subsistan todos los aspectos del patrón tradicional, no puede decirse que tales aspectos sean los mismos que antes de la percepción del hecho del subdesarrollo. De este modo -excepto en el caso de total aislamiento, económico, cultural, político y psicológico- toda estructura arcaica; todo grupo social atrasado ha experimentado alguna modificación con respecto al patrón tradicional. Como es obvio el nivel de tales modificaciones puede variar considerablemente tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo y la manera más fácil y más común de definir tal nivel es en términos de la posición alcanzada por el grupo o el rasgo en cuestión, dentro del continuum sociedad tradicional - sociedad industrial. De manera explícita o implícita la mayoría de los autores emplea esta u otra tipología análoga, y mientras los graves peligros y limitaciones del procedimiento no necesitan ser subrayados, por demasiado obvios, no parece que haya muchas alternativas para tratar este tema brevemente aunque sin duda con poca precisión. Con todo es necesario agregar algunas observaciones. Debemos recordar en particular que las modificaciones experimentadas por un grupo atrasado pueden ser de orden psicológico (cambios en actitudes, difusión de nuevas ideologías, etc.) u objetivo (cambios en la organización económica, en la estructura demográfica etc.) u objetivo : cambios en ambos órdenes, pero de diferente intensidad. A veces los cambios de orden psicológico preceden los cambios objetivos (tal por ejemplo la revolución en las aspiraciones, según una frase comúnmente usada), a veces ocurre al revés (implantación del trabajo industrial y permanencia de actitudes tradicionales). Mas frecuentemente aún, ambos procesos a la vez, y aquí lo esencial es la variedad de contrastes que pueden surgir por la yuxtaposición de elementos

-objetivos y psicológicos- diferentemente avanzados o retrasados , tal como se indicó al principio.

Dentro del mismo punto de vista que hemos tratado de sintetizar en los párrafos anteriores, la comprensión del comportamiento político de los estratos populares en América Latina requiere también tener en cuenta por un lado los contrastantes modelos de desarrollo económico ofrecidos sucesivamente por Europa Occidental y los Estados Unidos, por un lado, y luego por Rusia, y, más recientemente aun por China, y también por las diferentes variantes y terceras posiciones (Yugoslavia, Egipto o India, etc.) Y no menos importante es la evolución interna de cada uno de estos modelos, en particular el modelo occidental; desde su fase liberal , hasta el welfare state y la fase de consumo masivo .² El fenómeno bien conocido del efecto de demostración (Duesenberry) debe considerarse aquí un factor de gran incidencia para el comportamiento político, tanto de los estratos populares como de los grupos medios y superiores.

La evolución de los países latino americanos puede ser descrita sintéticamente como una serie de seis etapas sucesivas y consecuentemente el estado actual de cada país determinado podrá definirse con referencia a la etapa alcanzada dentro del proceso de transición. Este esquema tiene obviamente grandes limitaciones pero puede resultar de alguna utilidad práctica. Como ya fue utilizado en otro trabajo,³ desarrollaremos, aquí solamente aquellos aspectos que conciernen de manera más directa la posición política de los estratos populares. Las seis etapas son las siguientes:

1º Guerras de liberación y proclamación formal de la independencia;
2º Guerras civiles, caudillismo, anarquía; 3º Autocracias unificadoras;
4º Democracias representativas de participación limitada u oligarquía ; 5º Democracias, representativas de participación ampliada; 6º Democracias representativas de participación total; y, como una posible alternativa a las aludidas formas de democracia: revoluciones nacionales-populares . Durante las primeras dos etapas -de muy distinta duración en los diferentes países- predominó de manera casi inmodificada el patrón tradicional de estructura social. Las élites criollas que en la mayoría de los países hace un siglo y medio llevaron a cabo revoluciones en contra del poder colonial,

² Según W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth*, Cambridge, University Press.

³ G. Germani et K. Silvert: *Social Structure, Politics and Military Intervention in Latin America* en *Archives Européennes de Sociologie*, Vol. II, 1961, Nº 1.

intentaron superponer a la sociedad tradicional las formas modernas de un estado nacional de democracia representativa. Este intento estaba destinado a fracasar pues faltaban, por un lado la base humana necesaria -burguesías nacionales suficientemente desarrolladas y por lo menos algunos sectores de los estratos populares suficientemente modernizados -; por el otro, el vacío creado por la destrucción de la organización colonial y el aislamiento cultural y geográfico de la gran mayoría de la población constituían un obstáculo insuperable. La primera fase -independencia formal- fue así seguida por una segunda caracterizada por un alto grado de desintegración -anarquía, caudillismo, fragmentación política y fragmentación geográfica, jefes locales en continuas luchas- los clásicos caudillos sudamericanos y que sin embargo y a su manera representaban una forma de democracia elemental cuando se la compara con las tendencias aristocratizantes y hasta monárquicas de las élites liberales. Fundado esencialmente sobre un vínculo de lealtad personal y de admiración hacia las virtudes del jefe (a menudo de origen popular y hasta perteneciente en algunos casos a grupos étnicos despreciados -mestizos, indios, mulatos o negros-) este régimen de caudillos implicó en esencia el mantenimiento del patrón tradicional de la estructura social. En muchos casos, algún caudillo logró emerger y establecer una dictadura personal suficientemente fuerte como para asegurar la unidad del país y mantener cierta forma de orden. Es la tercera etapa, la fase de las *autocracias unificadoras* las que, si en algunos casos continuaron el aislamiento y la inmovilización de la estructura tradicional, en otros implicaron cambios económicos y sociales en sentido modernizante; por ejemplo: inversión extranjera, inmigración, integración del país a la economía mundial (aunque a través de las formas coloniales de exportación de materias primas), construcción de transporte, alguna medida educacional, etc. El paso a la cuarta etapa democracias de participación limitada (lo que en lenguaje corriente en América Latina suele llamarse, la oligarquía) fue en extremo variable: ocurrió tempranamente, como en el caso de Chile, después de Portales, y desde la segunda mitad del siglo, como en la Argentina después de Rosas, o desde sus últimos años y primeros del actual, como en Uruguay después de la serie de tres dictadores entre 1870 y 1903; en Brasil también podemos hablar de una transición análoga -con todas

las reservas del caso- tras la desaparición del poder moderador o de la democracia coronada representada por Pedro II, y el establecimiento de la República. El caso de Costa Rica, excepcional en América Latina por su estructura agraria basada en un amplio estrato de campesinos propietarios, también muestra una transición semejante hacia una forma estable de democracia representativa, especialmente después de 1889, fecha en que se realizan las primeras elecciones libres. Y por último debe mencionarse a Colombia que logra también estabilizar un régimen de democracia limitada desde fines de siglo, aunque con interrupciones no muy frecuentes. Mas en todos los demás -en particular los países del Caribe y Paraguay- el círculo vicioso de autocracia, crisis de sucesión a intentos abortivos de régimen democrático, y por fin nuevas autocracias se ha prolongado hasta nuestros días y solamente en las últimas dos décadas, sobre todo desde mediados de los años 50, se produjo en numerosos países nuevos intentos de pasar a formas más avanzadas de gobierno. Estos cambios, políticos recientes, expresión clara de las modificaciones sustanciales que están ocurriendo con gran rapidez en la estructura social de todos los países latino americanos, han conducido a la desaparición de casi todos los regímenes autocráticos (casi siempre de tipo militar) con la excepción de Paraguay y de la República Dominicana. Más los recientes ensayos de democracia representativa en Venezuela, Ecuador, Perú y otras naciones se ven enfrentados con serias amenazas internas. Al mismo tiempo y paradójicamente graves signos de inestabilidad -aunque en diferente medida- afectan también a aquellos países incluidos en el primer grupo y que habían alcanzado cierta duración y normalidad en el nivel de la democracia limitada o en el de la ampliada : Dos de ellos -Brasil y Argentina- experimentaron regímenes autoritarios y, en el caso del segundo de los países nombrados, un recrudecimiento en el intervencionismo militar, desde el golpe de 1930 que derribó un gobierno legal. Más el significado tanto de la inestabilidad de los países que recién ahora están entrando en la fase de democracia representativa, como de aquellos que recayeron en dictaduras militares o de otra índole *después* de un largo período de gobierno democrático más o menos normal , es completamente distinto de la inestabilidad de los habituales pronunciamientos militares característicos de la segunda y tercera etapa de nuestro esquema. El hecho nuevo es; como es bien sabido, la aparición en la escena como participantes activos de grandes estratos populares, que hasta ese

momento habían quedado pasivos y afuera del proceso político. Las consecuencias de tal hecho se vinculan en considerable medida con la época y las circunstancias de la transición de las etapas que hemos llamado de participación limitada y de participación ampliada .

La democracia representativa de participación limitada aparece con cierta estabilidad en aquellos países cuya estructura económica y social ha madurado lo bastante como para originar -y necesitar- una capa media urbana que, aunque reducida a una pequeña proporción de la población (por ejemplo hasta del 10 o del 15 %), por su concentración ecológica (en pocas ciudades, o en una sola ciudad primate) y por las funciones que desempeña en un país cuya economía y organización social requieren ya cierta concentración de capacidad especializada, ha adquirido algún peso político. Un peso suficiente para compartir, o por lo menos acompañar, en el poder a las oligarquías propiamente dichas (clásicamente compuestas de grandes terratenientes), y restar posibilidades a las intervenciones irracionales de otras fuerzas (particularmente militares) o por lo menos encauzarlas en un sentido menos perjudicial para el funcionamiento de las instituciones de una sociedad en vías de modernización. Estas capas medias crecen obviamente con el incremento de la urbanización y de la industrialización y aunque al comienzo mantengan cierta identificación con la oligarquía acaban por adquirir cierta autoconciencia de su propia existencia y posibilidades. El funcionamiento de la democracia representativa, con el juego normal de las instituciones -según un bien conocido slogan político- se funda en realidad sobre el otro hecho de que tal juego normal solamente abarca esa pequeña minoría de la población. El país se halla dividido (esquemáticamente) en dos partes: áreas centrales en las que se ha producido cierto proceso de modernización, con la formación de una o varias grandes ciudades, asiento de las capas medias aludidas, y todo el resto, constituido por regiones periféricas que incluyen la gran mayoría de la población. Esta última pertenece sociológicamente al patrón tradicional (con las reservas señaladas en los primeros párrafos): economía de subsistencia, formas mentales y control social basado sobre los mecanismos y las normas de las instituciones tradicionales. De este modo la gran mayoría de la población permanece pasiva en el proceso político *no ya porque se la excluya* (por ejemplo a través de formas legales o ilegales de limitación del sufragio), sino y *sobre todo* por cuanto su mentalidad y nivel de aspiraciones y expectativas están

ajustadas a las posibilidades y condiciones concretamente ofrecidas por el tipo de estructura en que viven.

Pero la limitación en el funcionamiento de la democracia, en esta etapa de participación limitada no sólo implica la no participación de los habitantes de las áreas periféricas ; supone al mismo tiempo la (relativa) marginalidad política de los estratos populares que viven en las áreas centrales, es decir del naciente proletariado urbano. Estos, según los países y según las épocas, se hallan más o menos avanzados en el proceso de transición hacia una mentalidad moderna y ejercerán una presión variable sobre los grupos dirigentes o participantes en el poder, a través de movimientos de protesta, organización gremial, partidos políticos, y el tránsito a la sucesiva etapa de participación ampliada se produce precisamente cuando en general en virtud de una alianza implícita o explícita entre estratos medios y estratos populares aquellos adquieren mayor poder y éstas reales posibilidades de participar a influir en el proceso político. Del mismo modo que la estabilidad del régimen de participación limitada supone la posibilidad de mantener ajenos al proceso político tanto la población de las zonas periféricas como los estratos populares de las áreas desarrolladas centrales , el régimen de participación ampliada descansa por un lado en el mantenimiento de la exclusión de la población periférica y por otro en la existencia de un *consensus* entre todos los grupos de las regiones centrales -altos, medios y populares- en el mantenimiento del juego de las instituciones precisamente dentro de esos límites.

Quizás para describir adecuadamente este proceso es conveniente introducir aquí una distinción más clara entre movilización a integración .⁴ La primera corresponde al proceso psico-sociológico a

⁴ El concepto Social mobilization fue empleado por Deutsch, para indicar un aumento de la comunicación. K. W. Deutsch: Nationalism and social communication, New York, Wiley & Sons, 1953, Chap. II, ha definido el mismo concepto como una capacidad de identificación. Nosotros la hemos definido como el pasaje de la acción prescriptiva a la acción electiva (Cf. G. G. Germani: Secularización y desarrollo económico en Centro Latino Americano de Pesquisas, Resistencia a Mudança. Río de Janeiro, 1960, págs. 261-266). N. Stokes ha dado una descripción de este fenómeno entre los indios de Guatemala: Un despertar cuyo significado era profundo tuvo lugar lentamente para una cantidad de sujetos..., pero no era lo que se designa generalmente un cambio ideológico . Podríamos más bien llamarlo un despertar sociológico ya que era la realización de que ciertos roles y status en el sistema social, previamente aceptados, no estaban ya regidos por las mismas normas y las novedades por la expresión y la satisfacción de necesidades se cambiaban repentinamente... (...) Esta conciencia de una nueva potencialidad sociológica tenía aspectos característicamente ideológicos; los cambios sociológicos acarreaban grandes alteraciones de las actitudes tradicionales. Probablemente para

través del cual grupos sumergidos en la pasividad correspondiente al patrón normativo tradicional (predominio de la acción prescriptiva a través del cumplimiento de normas internalizadas), adquieren cierta capacidad de comportamiento deliberativo, alcanzan niveles de aspiración distintos de los fijados por ese patrón preexistente, y consiguientemente, en el campo político, llegan a ejercer actividad. Esta obviamente produce participación, intervención en la vida nacional, pero tal intervención puede darse de muy diferentes maneras, desde movimientos de protesta desorganizados a explosiones revolucionarias abiertas, desde expresiones religiosas a actividad política desarrollada en el seno de partidos, con el ejercicio del sufragio, etc. Es con respecto a estas diferentes formas que podemos definir como integración una forma particular de intervención de los grupos movilizados: a) por un lado se lleva a cabo dentro de canales institucionalizados en virtud del régimen político imperante (y tal intervención posee por lo menos un cierto grado de efectividad, además de un reconocimiento formal); b) por el otro es percibida y experimentada como legítima por los grupos movilizados, debiéndose agregar que en ese sentimiento de legitimidad está también englobado, de manera explícita o implícita, consciente o inconsciente, el cuadro institucional global, es decir, el régimen político por un lado, y, por lo menos, ciertos valores básicos que aseguran un mínimo de integración en la estructura social. Está de más aclarar que se trata de una *actitud de legitimidad* y no de *legitimidad legal*. También conviene recordar que el proceso es en extremo complejo y que la actitud de legitimidad puede perfectamente combinarse con profundas divergencias, coexistir con gravísimos conflictos y clivajes entre los grupos sociales que componen la sociedad global. Lo importante es que por debajo de tales conflictos -incluso de manera implícita y hasta completamente inconsciente- existe un minimum de acuerdo en cuanto a las *reglas del juego* y que tal respeto se funde en mecanismos de control social no dependientes por entero del ejercicio de la fuerza represiva externa, sino que posee algo de la espontaneidad de las normas internalizadas. Como es bien sabido estos mecanismos pueden acompañarse perfectamente con actitudes verbales extremas que impliquen

los nativos... el hecho de que el proceso tuvo lugar bajo un nombre a otro era de poca importancia, lo importante era tener por primera vez una serie de vías de comunicación y de actividades permitidas entre ellos y la autoridad (N. Stokes: Receptivity to communist fomented agitation in rural Guatemala).

un rechazo total del orden existente- siempre que implícitamente tal actitud de rechazo sea suspendida y postergada para un futuro no especificado.

Utilizando esta terminología podemos decir entonces que la democracia representativa ha funcionado en América Latina en la medida en que ha habido correspondencia entre movilización e integración, y que la posibilidad de que ello sucediera ha dependido entre otros muchos factores de la capacidad de establecer canales institucionalizados de participación y bases mínimas de consenso, durante la etapa previa a la movilización, o por lo menos a medida que ésta iba afectando a nuevos grupos.

Hasta aquí el esquema que se ha tratado de formular no es por cierto novedoso. Es fácil reconocer en el mismo un proceso análogo al que condujo a la sucesiva ampliación de la base política de las democracias occidentales, a través de la integración de los estratos populares y la sucesiva extensión de los derechos civiles, políticos y sociales por medio del sufragio político, el *welfare state* y el *consumo masivo*, fase más avanzada del desarrollo económico. El surgimiento y desarrollo de la sociedad industrial requiere y de hecho se acompaña de la movilización de la totalidad de los habitantes de un país. En el modelo occidental tal movilización ha consistido también en la movilización política. Mas la transición presenta en los países de desarrollo posterior -como en el caso de América Latina- rasgos diferenciales de esencial importancia. Es sobre todo a estos rasgos que debemos dirigirnos si queremos comprender el comportamiento político de los estratos populares. Tales rasgos pueden probablemente clasificarse en tres grupos:

a) Diferencias entre la estructura social, la cultura y los tipos de personalidad de los países de industrialización temprana, con respecto a los actualmente en curso de desarrollo;

b) Diferente secuencia de los cambios en los distintos sectores de la estructura social, y la no menos divergente rapidez del proceso;

c) Diferencias en la *época histórica*, en las circunstancias sociales, en el contexto *global* en que se desarrolló el proceso de transición temprana en occidente, y de transición tardía en América Latina y en otras regiones.

a) El primer punto ha sido elaborado considerablemente en la literatura sobre desarrollo y no necesita mayores comentarios. Baste recordar que las divergencias pueden abarcar valores, actitudes, tipo de personalidad, rasgos institucionales, sistema de estratificación, distribución del poder político, condiciones económicas, y que las mismas pueden conducir a una relativa (mayor o menor según los casos) inaplicabilidad, del modelo occidental.

b) En cuanto al segundo es bien sabido que el rasgo esencial de la *asincronicidad* de los procesos de cambio caracteriza también el modelo occidental y que por consiguiente discontinuidades y desniveles considerables se produjeron (y en parte subsisten) tanto sobre el plano geográfico como en el de las instituciones, grupos, actitudes, también en los países de industrialización temprana. De este modo, y para quedar con el paradigma clásico del desarrollo en Occidente es conveniente recordar que la sucesiva extensión de los derechos civiles, políticos y sociales se escalona a lo largo de tres siglos. El proceso de extensión de la participación política, por ejemplo, fue en extremo gradual. Típicamente implicó, como lo destaca Marshall, la sucesiva extensión de los derechos políticos a grupos que previamente estaban excluidos de los mismos. En Inglaterra con la reforma de 1832, que significó un avance con respecto a la situación anterior, recién un 20 % de la población adulta, en total, llega a poseer el derecho al voto. Casi noventa años tuvieron que transcurrir todavía para que se perfeccionara la universalidad del sufragio, tanto para los hombres como para las mujeres.⁵ Aunque por cierto que ya desde fines de siglo la proporción de votantes había crecido considerablemente sobre el nivel de 1832, seguía siendo sin embargo inferior al 50 % de la población. Sin embargo lo más importante aquí no es tan sólo lentitud y gradualidad sino, sobre todo, la secuencia entre la movilización de los estratos populares y la formación de canales de participación. Aunque la primera época de la industrialización en Inglaterra se caracterizó por hondos conflictos sociales es bien posible que el ritmo de movilización de la población tradicional, es decir su paulatina emergencia del estado de pasividad típica de la situación preindustrial haya guardado cierta correspondencia con el desarrollo de mecanismos legítimos (formales e informales) de participación en la comunidad nacional, tanto sobre el plano político como en el

económico y en otros. Por ejemplo en lo concerniente a la actividad sindical que desempeñó un rol de tanta importancia en el proceso general de integración, incluso en el primer cuarto del siglo XIX en la época de las peores persecuciones los sindicatos pudieron, en cierta medida subsistir y en algunos casos desarrollarse. Por otra parte es necesario destacar aquí que en el ejemplo inglés, el comienzo del proceso económico del desarrollo tendió a *preceder* el de movilización mental y material de los estratos populares y no fue contemporáneo o incluso *sucesivo* como ocurre en los países actualmente en curso de desarrollo. ¿Hasta qué punto por ejemplo se puede hablar en Inglaterra del fenómeno de sobreurbanización, de crecimiento excesivo de las ciudades con respecto al nivel de industrialización, tal como ocurre en la mayor parte de los países subdesarrollados? La urbanización es, obviamente, uno de los aspectos del proceso de movilización mental. (Aquí se insiste sobre todo en el hecho de la movilización de grandes masas, de cambios mentales que afectan a la mayoría de una población, y no solamente a la formación de grupos de vanguardia en el seno de los estratos populares). La diferencia entre el ejemplo inglés y otros países de Occidente y el caso de América Latina reside entonces en el distinto grado de correspondencia entre la paulatina movilización de una proporción cada vez mayor de la población (hasta alcanzar la totalidad) y el surgimiento de múltiples mecanismos de integración -sindicato, educación, legislación social, partido político, sufragio, consumo de masa- capaces de absorber estos sucesivos grupos, proporcionándoles los medios para una adecuada expresión, en lo académico y lírico así como en otros aspectos fundamentales de la cultura moderna.

El extraordinario crecimiento de los estratos ocupacionales medios (que implicó un grado intensísimo de movilidad ascendente) y la disminución proporcional del proletariado (en particular de los obreros industriales), el paulatino incremento en la participación de los asalariados en el producto nacional, con la consiguiente mejora en el nivel de vida, la difusión de la educación y de formas de consumo que otrora eran simbólicas del estilo de vida de los estratos medios o superiores, todo esto ha configurado un amplísimo proceso que podríamos denominar de movilidad ascensional por participación creciente; análogamente ha sido durante la época de participación

⁵ T. H. Marshall: *Citizenship and social Class*, Cambridge, University Press, 1950,

limitada en la democracia representativa y a la par con el proceso global de progresiva ampliación de la participación, que se han formado mecanismos formales y sustanciales capaces, de asegurar la intervención política sobre el fundamento de ciertas normas compartidas de un consenso, básico entre los grupos participantes. Por último, la difusión de una conciencia nacional, en un primer tiempo limitada a la burguesía, también a los estratos populares fue a la vez un efecto y un ulterior factor de integración.

Pero en los países Latino Americanos faltó esa sincronidad. Incluso en los que se adelantaron a los demás en su desarrollo -como Chile, Uruguay, Brasil y a su manera México- y en los que por cierto tuvo lugar en el pasado un proceso semejante al descrito lográndose proporcionar así cierta estabilidad a sus diferentes versiones de democracia representativa, falta todavía un paso ulterior para asegurar la estabilidad del régimen: en todos ellos, como se verá, subsiste una proporción muy elevada, mayoritaria en muchos casos, de población que se halla todavía al margen de la comunidad nacional. Solamente en la Argentina el tránsito de la movilización parcial, pero ampliada a la total, se ha producido ya, pero aquí justamente se pone de relieve el fracaso en la formación de los mecanismos de integración y los graves problemas que este país está enfrentando con una expresión de tal fracaso. La posición y las actitudes de las capas populares recién movilizadas serán muy distintas no sólo según la velocidad del proceso de movilización, sino también según el tipo de estructura social dentro del cual tal emergencia tiene lugar. En la mayoría de los países de América Latina tal movilización está ocurriendo en forma vertiginosa, y dentro de una estructura arcaica; se trata del paso imprevisto de la pasividad tradicional a la movilización total. Pero a la vez en el momento actual, sería completamente utópico pensar en la posibilidad de repetir la sucesión histórica de la progresiva ampliación de las bases de la democracia según ocurrió parcialmente en algunos países de la región pues la alternativa de la limitación de la participación está hoy fuera de lo posible. Con esto llegamos a la tercera de las diferencias señaladas, entre el desarrollo del modelo occidental y el de los países de América Latina: el *clima histórico*.

c) El contexto global y el clima histórico dentro de los cuales tuvo lugar la emergencia de la sociedad industrial en Occidente, y en

particular en el primer país que emprendió la transición, difieren sustancialmente del actual. En un sentido dado cada uno de los grupos de países que han ido entrando sucesivamente en el proceso se ha encontrado en una situación relativamente única e irrepetible, desde este punto de vista. También dentro de América Latina hallamos diferencias comparables con el grupo de países que se adelantaron a los demás, desde la segunda mitad del siglo XIX. Las diferencias en el contexto global y en el clima histórico pueden ejemplificarse con varias categorías. Todas ellas sin embargo apuntan a una sustancial modificación en la posición, actitudes y expectativas de las clases populares.

1) En primer lugar cabe señalar la evolución interna experimentada por los países capitalistas: por un lado el proceso de concentración técnico-económico, la aparición y desarrollo de las grandes corporations, la sustitución del *entrepreneur* por el manager, la burocratización; por el otro el ya aludido proceso de movilidad por participación creciente: expansión del consumo masivo y de todas las demás formas de participación (y el consiguiente aburguesamiento del proletariado urbano en los países más desarrollados); y por fin el desplazamiento del *ethos* de la producción por el *ethos* del consumo, o en otras palabras el creciente predominio de la imagen de la *affluent society*.

2) Como parte de lo anterior, y en especial de la aparición del *welfare state* y del perfeccionamiento de los derechos de ciudadanía (en el sentido de Marshall) civiles, políticos y sociales, en los países desarrollados, ha ocurrido un cambio sustancial en la posición de los estratos populares con el reconocimiento de la necesidad de universalizar a todos los países y a todos sus habitantes tales derechos;

3) La emergencia de modelos alternativos de desarrollo. En particular, de las formas parcial o totalmente socialistas o comunistas a otros regímenes autoritarios de diferentes orientaciones;

4) La alteración, conectada en parte a los cambios señalados anteriormente, en las relaciones entre élite dirigente y masa: el surgimiento o si se quiere la acentuación de ideologías y de técnicas de manipulación fácilmente aplicables a las poblaciones en curso de movilización rápida.

5) El profundo cambio con respecto al clima ideológico predominante durante el siglo XIX y hasta la primera guerra mundial.

Este cambio puede resumirse en lo que en las décadas entre las dos guerras fue llamada la crisis de la democracia. La aparición de ideologías totalitarias de derecha, de izquierda o de ubicación ambigua en el espectro político tradicional y de formas de participación masiva divergentes del modelo de la democracia representativa. Ello sobre todo implicó una pérdida de confianza en este régimen; incluso después de la derrota del fascismo y el nazismo. Por cierto y por una cantidad de motivos, las élites nacionales de los países subdesarrollados no concibieron a la democracia liberal como un ideal, lo que en cambio había ocurrido con los movimientos progresistas en el siglo anterior. Con otras palabras, la democracia dejó de representar un modelo de modernización como lo había sido en el pasado. En muchos casos, y paradójicamente se transformó, o fue percibida, como una ideología conservadora tendiente a proteger el mantenimiento de formas tradicionales en los países no industriales o dependientes. Este proceso se relaciona también por un lado con una clara conciencia de las profundas diferencias que separan las culturas de la mayoría de los países todavía no industrializados del patrón occidental y por el otro por el hecho que frecuentemente la modernización debe realizarse precisamente en contra de los países hegemónicos occidentales, caracterizados precisamente por el régimen democrático. Este es sobre todo el caso de América Latina, para la cual por razones geográficas a históricas el problema de la dominación rusa no existe o no es percibido, mientras que la hegemonía de los países democráticos de Occidente, sobre todo los Estados Unidos, es experimentada como un hecho omnipresente.

La mayor consecuencia en este contraste en el clima ideológico se dio en el tipo y en la orientación de los movimientos de protesta y en los partidos que fueron canalizados a los grupos de las clases populares a medida que iban emergiendo de su mentalidad tradicional. En los países de industrialización temprana eso ocurrió dentro de orientaciones ideológicas que, cualesquiera que fuera su actitud militante en contra del orden democrático, compartían con éste muchos de sus principios ideales, los que justamente apuntaba a llevar a sus últimas consecuencias. Tal era por cierto en esencia la orientación de las élites intelectuales y obreras que los dirigieron y organizaron aun cuando la masa pudiera conservar actitudes autoritarias derivantes ya sea del autoritarismo tradicional, ya sea de

las condiciones psicológicas y ambientales de las clases populares.⁶ Los cambios estructurales dentro de la sociedad capitalista por un lado, y por el otro la adquisición progresiva de nuevos derechos políticos y sociales, una distribución más igualitaria del producto nacional, la participación efectiva en el poder, todo esto contribuyó luego a asegurar una mayor integración de estos grupos dentro del régimen representativo. Mas en los países en los cuales la movilización de los estratos populares ocurrió *después* de la crisis de las democracias occidentales entre las dos guerras, *después* del surgimiento y el afirmarse de estados industriales de régimen autoritario comunista, y sobre todo estando esos países menos desarrollados dentro de una situación de dependencia económica o política precisamente con respecto a los países de régimen democrático representativo, la orientación de las élites que tomaron la dirección de los movimientos populares debía ser muy distinta del mismo modo que era muy diferente el tipo de problemas que estaban llamados a enfrentar.

Esto se reflejó típicamente en las llamadas ideologías de industrialización cuyas características esenciales parecen ser el autoritarismo, el nacionalismo y una u otra forma de socialismo, colectivismo o capitalismo de estado, es decir movimientos que han combinado de variable manera contenidos ideológicos correspondientes a tradiciones políticas opuestas. Autoritarismo de izquierda, nacionalismo de izquierda, socialismo de derecha y una multitud de fórmulas híbridas o hasta paradójicas desde la perspectiva de la dicotomía (o continuum) izquierda-derecha.⁷ Son precisamente estas formas que, a pesar de sus varias y en muchos sentidos opuestas variedades, podemos subsumir bajo la denominación genérica de movimientos nacionales-populares, y que parecen representar la forma peculiar de intervención en la vida política nacional de los estratos tradicionales en curso de rápida movilización en los países de industrialización tardía.

En estos movimientos, y en los regímenes que de ellos resultan, reside en efecto la divergencia más significativa entre el proceso de alargamiento progresivo de la participación política tal como ocurrió con el modelo occidental y tal como está produciéndose en nuestros días en los países actualmente en vías de desarrollo o por lo menos

⁶ Cf. S. M. Lipset: *Political Man*, New York, Doubleday & Co., 1960 *Working class authoritarianism*.

⁷ Cf. S. M. Lipset: *op. cit.*, chap. V.

en fase de desintegración de la estructura tradicional. Y para explicarnos tal divergencia debemos tener igualmente en cuenta los tres órdenes de factores que se acaban de enumerar -diferencias en la cultura preexistente, en el ritmo y secuencia de los procesos de cambio y en los contrastes en el contexto global y en el clima histórico e ideológico en que ambos tuvieron lugar.

Estos movimientos nacionales-populares han aparecido o están apareciendo puntualmente en todos los países de América Latina, pues en todos ellos el grado de movilización de las capas populares de las áreas marginales dentro de cada país rebasa o amenaza rebasar los canales de expresión y de participación que la estructura social es capaz de ofrecer. Obviamente la situación presenta grandes diferencias de acuerdo con las particulares circunstancias en que el proceso acontece. Es muy distinto en los países en que se trata de pasar de la movilización parcial -ya integrada en formas de democracia ampliada con respecto a aquella que se da en los países en que dicho régimen jamás alcanzó estabilidad y duración. Y este hecho está relacionado obviamente con el grado de desarrollo económico alcanzado: así el grupo de países que se hallan en tal situación -Argentina, que ya cumplió el paso, Brasil, México, Chile, Uruguay- son también los más desarrollados económicamente. Con algunas excepciones en todos los demás países la movilización se está produciendo ahora en forma rápida y total, y esto implica una ampliación *subitánea* de la intervención política, desde una proporción mínima (bien puede ser menos que el 10 % de la población adulta) a una totalidad de la misma. La forma en que tal movilización se produce también tiene importancia. En la mayoría de los casos se ha tratado de movilización a través de desplazamiento físico -grandes migraciones urbano-rurales. Pero un proceso del todo análogo desde el punto de vista psicosocial ha empezado a producirse al mismo tiempo en las zonas rurales mismas, es decir sin desplazamiento físico. Tal es el caso de Bolivia, de Cuba (bajo el impacto de la revolución que derribó a Batista), del norte de Brasil. Aunque parcialmente, otro ejemplo lo hallamos en la revolución mejicana -este movimiento nacional-popular *avant la lettre*- que luego evolucionó hacia una democracia de participación ampliada, aunque de tipo *sui generis*, sobre la base de un partido único.

Otras diferencias se producen por la opuesta naturaleza de las *élites* que logran constituir o controlar movimientos fundados sobre estas masas recién movilizadas. Hay aquí algo difícil de entender

dentro de la experiencia del ochocientos europeo. Grupos políticos muy distintos, extrema derecha nacionalista, fascistas o nazis, comunistas stalinistas, todas las variedades de trotskismo -así como los sectores sociales más variados- intelectuales, obreros modernizados, profesionales y políticos de origen pequeño burgués, militares, sectores de la vieja oligarquía terrateniente en decadencia económica o política no menos que las más impensadas combinaciones entre todos ellos, han intentado (a veces con éxito) apoyarse en esta base humana, para lograr sus fines políticos. Como es obvio tales fines no siempre coinciden con las aspiraciones de las capas movilizadas mismas; aunque a veces puede haber identidad de aspiraciones y objetivos entre *élites* y masas. Con respecto a esta vasta gama de posibilidades en cuanto a *élites* y a sus relaciones con las masas en los movimientos nacionales-populares es preciso tener en cuenta sobre todo dos aspectos: a) en primer lugar parece fuera de duda que el origen social y los fines políticos reales de las *élites* ponen ciertos límites a la acción de estos movimientos, especialmente en cuanto a su capacidad de transformación, en un sentido a otro, de la estructura social preexistente; b) en segundo lugar cualquiera que sea el grado de manipulación de las masas por parte de las *élites* -es decir; el grado de coincidencia en los fines políticos reales de unas y otras- las masas deben poder lograr a través del movimiento y del régimen que del mismo surja; cierto grado efectivo de participación. Como ilustración del primer aspecto es, interesante observar que, en las últimas tres décadas, han sido numerosos los golpes militares que intentaron transformarse en régimen permanente apoyándose en la masa disponible, recién movilizada. Sin embargo, no hay ejemplos de transformaciones sustanciales de la estructura social a través de estos regímenes militares, aun cuando tuvieron éxito y estabilidad. Puede ser un azar pero es muy significativo el que no solamente ningún régimen de origen militar logró alguna modificación sustancial de la concentración latifundista, sino que los únicos regímenes que lograron una reforma agraria no surgieron de revoluciones militares.

Aunque las fuerzas armadas pueden aparecer en movimientos de opuesta orientación no hay duda de que existen limitaciones a su acción política (en cuanto grupo social, bien entendido, no como individuos aislados). Limitaciones análogas aunque en diferentes sentidos se den con respecto a grupos de otros orígenes sociales.

Con respecto a la segunda condición -el grado de participación política- puede tomarse otro ejemplo de movimiento de origen

militar. El peronismo constituye sin duda un caso de manipulación, que sin embargo fue exitosa pues logró proporcionar un grado efectivo de participación a las capas movilizadas, aunque por supuesto absteniéndose de reformas sociales o en todo caso manteniéndolas dentro de límites aceptables por los grupos sociales y económicos más poderosos. El peronismo presenta un interés teórico extraordinario pues fue iniciado y dirigido por un grupo de orientación definidamente fascista y nazi. Sin embargo como las circunstancias histórico-sociales del país no le proporcionaban las capas medias que habían formado la base del modelo europeo tuvieron que acudir a los estratos populares -en su mayoría producto de las grandes migraciones internas-. Pero esto implicó algo más que un mero cambio de terminología, de mitos, de superficie ideológica. No se trató solamente de sustituir las palabras Orden, Disciplina, Jerarquía por Justicia social o gobierno de los descamisados ; lo que ocurrió fue que la manipulación tuvo cierta reciprocidad de efectos. El peronismo difirió del fascismo europeo justamente en el hecho esencial de que, para lograr el apoyo de la base popular, tuvo que soportar de parte de su base humane, cierta participación efectiva; aunque por cierto limitada. Es justamente en la naturaleza de esta participación que reside la originalidad de los regímenes nacionales-populares latinoamericanos.

En efecto ella no se realiza a través de los mecanismos de la democracia representativa: goce de los derechos individuales de expresión, de organización, etc., y de la opción a través del voto (aunque en algunos casos en América Latina esto último se practicó: así ocurrió en la Argentina con Perón y en Brasil con Vargas). Ni tampoco de la participación regimentada y burocratizada de los regímenes totalitarios europeos de derecha o de izquierda.

No solamente hay *espontaneidad*, sino que, lo que más cuenta, dicha participación implica el ejercicio de cierto grado de libertad efectiva completamente desconocido a imposible en la situación anterior al establecimiento del régimen nacional-popular. Tal libertad se ejerce al nivel inmediato de la experiencia personal, se halla implicada de manera *concreta* en la vida diaria del individuo. Se trata de personas que han emergido solamente ahora del patrón tradicional de la acción prescriptiva; que por primera vez son conscientes de la posibilidad de tomar decisiones en una serie de esferas que anteriormente estaban fijadas de una vez para siempre. Participar de una huelga, elegir un representante sindical dentro del taller, discutir

en pie de igualdad con el patrón, alterar el nivel de comportamiento individual y en sentido igualitario las relaciones Señor-Siervo (todavía tan comunes en América Latina) he aquí mil ocasiones de vivir un cambio efectivo.

Ciertamente los mecanismos de participación de la democracia representativa no excluyen estas formas inmediatas: por el contrario éstas pueden constituir una experiencia mediadora capaz de otorgar significado a aquellos y es bien posible que un proceso de este tipo haya ocurrido en el modelo occidental de desarrollo.

Pero tampoco los implican necesariamente y en las presentes circunstancias de América Latina, incluso donde hay regímenes que practican la democracia representativa, los muchos elementos arcaicos de la estructura social, excluyen toda posibilidad de participación en el sentido arriba indicado a la vez que tienden a mantener cerrados, para las capas recién movilizadas, los canales de participación propios de la democracia representativa. Los grupos dirigentes en efecto apuntan al mantenimiento del statu quo, lo que implica la restricción de la participación. Pero tal restricción se enfrenta ahora con masas movilizadas lo que contrasta con la situación anterior en que se contaba con su pasividad.

A menudo la gama de partidos existentes no les ofrece posibilidades adecuadas de expresión. Se configura así una verdadera situación anémica para estos grupos de cuya disponibilidad pueden alimentarse movimientos nuevos, dirigidos por élites dotadas de la flexibilidad necesaria para utilizarlos, o bien coincidentes con sus aspiraciones.

Pero hay también otras poderosas razones por las cuales las formas inmediatas de participación pueden ejercer tanta influencia. Para la mayoría de los países de América Latina, y en particular para las capas recién movilizadas, los símbolos de la democracia han perdido -o mejor aún, nunca han tenido- una significación positiva. Por el contrario, debido a la tradición política de esas naciones, tienden a poseer más bien un valor negativo. No ha habido dictadura, autocracia absoluta y arbitraria que no haya empleado desmedidamente los símbolos y la terminología de la democracia.

Los dictadores y los generales siempre se consideraron presidentes constitucionales popularmente elegidos, todos tuvieron parlamentos y sobre todo abundaron las constituciones en extremo generosas en cuanto a derechos políticos, y recientemente también en cuanto a derechos sociales. Pero en ningún lugar hubo un abismo

más profundo entre la realidad y la ley. Para los grupos emergentes de las zonas atrasadas, incluso las democracias limitadas funcionantes con cierta regularidad aparecen como un instrumento de dominación en beneficio de minorías. Si bien es cierto que en algunos países de más larga tradición democrática -como Argentina, Chile, Uruguay y algún otro- la única forma de obtener legitimidad es a través de una elección correcta, en la mayoría de las naciones menos desarrolladas *especialmente fuera de las ciudades* el voto carece de valor simbólico o lo tiene negativamente. Cuando Castro afirma que los cubanos tienen algo más que el voto pues recibieron un rifle, no expresa por cierto una concepción de la democracia aceptable por los obreros urbanos o las clases medias de los países más desarrollados de América Latina, pero sí refleja probablemente una actitud que puede extenderse a gran parte de la población recién movilizada o en rápido proceso de movilización en el resto del continente.

La existencia de este sentimiento de participación *no guarda necesariamente relación con la influencia efectiva que las capas populares puedan ejercer sobre el gobierno.*

Aunque, como ya se indicó, la manipulación tenga límites, se trata sin embargo de límites amplios. Tampoco hay una estrecha relación con las mejores de orden económico que estos regímenes puedan efectivamente proporcionar. Contrariamente a la opinión muy difundida de que la adhesión de las capas populares se logra a base de promesas demagógicas en el orden económico, la base real del apoyo es aquella experiencia de participación que hemos intentado describir.

Estos movimientos y los regímenes resultantes tienen carácter autoritario. No hay duda de que la situación existencial, el tipo de vida de las capas populares recién movilizadas, las predispone favorablemente, más no hay que olvidar que hay formas de autoritarismo que pueden afectar solamente los derechos individuales de los miembros de la clase media o de los intelectuales. Si se limita la libertad de expresión, son los intelectuales los que en primer lugar se sienten perjudicados (es una libertad *concreta* para ellos), pero ¿qué repercusiones tiene ello para los campesinos y los obreros? Para éstos las limitaciones a la libertad de expresión pueden coexistir con significativas experiencias de libertad concreta, en la esfera de sus vidas individuales. Es obvio que estamos hablando de formas autoritarias que *no han alcanzado la perfección técnica del totalitarismo.* Este régimen en efecto supone una estructura industrial

y una tecnología relativamente avanzada. Incluso en Rusia adonde por la demás se trabajó sobre el suelo firme de la autocracia tradicional, se alcanza una organización totalitaria real solamente con el primer plan quinquenal.

Nos hemos referido hasta ahora a lo popular . Lo nacional requerirá sólo una corta referencia. Aquí también puede descubrirse cierto paralelismo con la evolución en las clases populares en Europa. Estas llegaron a experimentar sentimientos de identificación nacional tardíamente: fue en parte un efecto de su creciente participación, de su derecho y ciudadanía. En los países de América Latina es parte de la movilización. Esta se produce también con la transferencia de lealtades de la comunidad local, a la comunidad nacional. Pero el proceso se ve enormemente facilitado por el hecho de que se trata de países dependientes o semidependientes y que los grupos dirigentes son (o son percibidos) como aliados de las potencias coloniales . Las élites de cualquier orientación tienden a utilizar esta circunstancia y a interpretar en términos de interés nacional las aspiraciones de las capas populares. Mientras en la Europa del siglo XIX la nación era para los movimientos de izquierda *leur patrie* , la patria de los burgueses , en la América Latina (como en todos los demás países ex coloniales), el interés nacional es reclamado como expresión del pueblo atribuyéndose a la oligarquía , la burguesía , etc., el interés extranjero. Como nadie acepta en definitiva tal atribución se llega a la característica inflación de ideologías nacionalistas, especie de componente universal. En otro sentido por lo demás el sentimiento de identificación nacional juega un rol integrativo de suma importancia, al asegurar la cohesión de la pluralidad de grupos recién emergidos de las pequeñas comunidades locales.

En este trabajo nos hemos limitado a examinar únicamente los aspectos políticos y psicosociales de la posición de las clases populares con respecto a la democracia representativa. Es obvio que se trata de un examen bien parcial, y que se requeriría un análisis que abarque los demás aspectos. Sin embargo ha permitido un primer acercamiento al problema mostrando algunos de los factores que dificultan el paso a formas de democracia representativa de participación global en las presentes circunstancias histórico-sociales de América Latina.

RESUMEN

En este artículo se realiza una descripción del desenvolvimiento de la historia socio-política de los países de América latina que se corresponde con el proceso de desarrollo de esos países hacia las formas modernas de la sociedad industrial. Se señala la existencia de las siguientes etapas: 1) guerras de liberación y proclamación de la independencia, 2) guerras civiles, caudillismo y anarquía, 3) autocracias unificadoras, 4) democracia representativa con participación limitada, 4) democracia representativa con participación ampliada, 6) democracia representativa con participación total.

Es considerada la necesidad de que existan canales de integración para que cada uno de los sectores de la sociedad latinoamericana se incorpore a la vida moderna de acuerdo con los lineamientos generales del modelo de democracia representativa occidental. Pero en la medida de que por una serie de factores no se presente coincidencia en los procesos de movilización e integración, especialmente a nivel de las clases bajas, pueden aparecer movimientos políticos nacionales-populares que brindan posibilidad de participación rápida para los sectores de clases bajas, que el resto de la sociedad hasta ese momento les negaba. Tales movimientos pueden mostrar diversos caracteres, que son estudiados teóricamente.

También se destaca en este artículo que la evolución política de los países de América Latina no puede seguir necesariamente el modelo de los de Europa occidental por una serie de factores diferenciadores, que son analizados.

SUMMARY

A history of the socio-political development of Latin American countries related to their development process towards modern forms of industrial society is presented in this article. The following stages are pointed out: 1) wars of liberation and declaration of independence; 2) civil wars, caudillismo and-anarchy; 3) unifying autocracies; 4) representative democracy with limited participation; 5)

representative democracy with a wider participation ; 6)
representative democracy with total participation .

The need for channels of integration is considered so that all sectors of Latin American society may be incorporated to modern life according to a general outline of representative democratic models of the west. But to the extent that certain mobility and integration factors do not appear, in particular on lower class levels, national-popular political movements may appear. These open up participation possibilities rapidly for lower class sectors, which the rest of society up to that moment had denied. Such movements may denote diverse characteristics which are analysed.

It is also pointed out that the political evolution of Latin American countries need not necessarily follow the model of Western Europe due to a series of differentiating factors which are considered.