

Análisis comparativo del orden democrático y el cambio social

SEYMOUR MARTIN LIPSET

La preocupación intelectual por los requisitos sociales, los conceptos correlativos o las condiciones correspondientes a diversos tipos de regímenes políticos data por lo menos de los antiguos griegos. Aristóteles distinguía tres formas diferentes: democracia, oligarquía y tiranía. La oligarquía se define como el gobierno de élites tradicionales basado en la costumbre y en la legitimidad histórica, como en los regímenes aristocrático y monárquico. Marruecos y otros reinos árabes son ejemplos contemporáneos. Su distinción de la tiranía —dictadura que apela a las masas, como en los regímenes comunistas, fascistas o populistas tipo Perón— es de corte moderno. Aristóteles indicaba que es más probable que estas dos últimas formas surjan allí donde las capas medias son poco numerosas y la población es sumamente pobre. Por otro lado, la democracia tiene más probabilidades de existir cuando las capas medias son numerosas. Esta insistencia en la distribución de clase fue acogida más tarde por Maquiavelo en su análisis de las fuentes de diversos sistemas políticos.

En tiempos más modernos, del siglo XVII en adelante, este tipo de análisis se ha vuelto más común. En los Estados Unidos, los padres fundadores estaban al corriente de los textos de Hobbes, Locke y de algunos de los enciclopedistas franceses como Montesquieu, quien ejerció influencia sobre los revolucionarios franceses. Recurriendo a la historia, a partir de la Grecia antigua y de Roma pasando por la experiencia de diversos regímenes europeos, sobre todo en Italia e Inglaterra, los padres fundadores trataron de dar explicación a los fracasos del régimen democrático o republicano (que no son lo mismo) y a la intensificación de la autocracia bajo el régimen monárquico. La insistencia en la división institucionalizada de poderes que surgió en los Estados Unidos se formuló primero en términos teóricos: Montesquieu pugnaba por controles y contrapesos; los padres fundadores vieron la necesidad de restringir el poder estatal, ya que el poder ilimitado siempre sería motivo de abuso; mientras que en Europa, iglesias minoritarias, aristócratas y otros implicados en el gobierno local trataron de reducir el poder de la monarquía.

La insistencia en el papel de las instituciones políticas formales y en el Estado como las que determinan tanto qué grupos son políticamente pertinentes como el comportamiento de las masas, se modificó con el nacimiento del análisis sociológico comparativo en el siglo XIX, siguiendo las pautas de Tocqueville y Marx. En su búsqueda, si bien no de la democracia, pero sí de la institucionalización del gobierno de la ley y de la libertad personal, Tocqueville —quien era particularmente sensible a las fallas de la Revolución francesa— dirigió su mirada a Estados Unidos para descubrir los factores necesarios para limitar el poder estatal. Entre ellos, Tocqueville distinguió la función de las organizaciones voluntarias como instituciones mediadoras y fuerzas compensatorias del gobierno central. También lo impresionó la división del poder político entre las autoridades centrales y federales locales. Tocqueville hizo énfasis en otros factores sociales, entre ellos el de una mayor igualdad de condiciones y respeto para quienes pertenecen a diferentes estratos económicos, con el fin de alentar la participación política. El y otros partieron del supuesto, junto con Jefferson, de que una sociedad con una amplia clase media que trabajara por cuenta propia tenía más probabilidades de ser democrática y de inhibir el poder estatal que

una sociedad con diferencias jerárquicas extremas.

Quienes ponían el énfasis en la relación entre la economía y la organización política para explicar las fuentes de la libertad política —tanto los discípulos del *laissez faire* de Adam Smith como los marxistas—, también llamaban la atención sobre el papel económico de la clase media —a horcajadas entre la antigua aristocracia y la corte por una parte, y el campesinado menos privilegiado y los trabajadores por otra— en el fomento de la libertad y la democracia. En una política caracterizada por un Estado débil, el gobierno de la ley, y dar la oportunidad a quienes están fuera del gobierno de influir en las decisiones políticas, beneficia a la naciente burguesía urbana y a los agricultores independientes que trabajan por cuenta propia. Los liberales burgueses lucharon por la causa del gobierno limitado frente a las monarquías absolutistas y a los conservadores estatistas, *tories*, en gran parte de Europa y de los Estados Unidos.

La democracia política y el gobierno de la ley se institucionalizaron en Estados Unidos, Australasia (sur de Asia) y el norte de Europa, países en los que la burguesía era más fuerte, la educación estaba más difundida y el Estado central era más débil. Barrington Moore sintetizó la historia de esas organizaciones políticas —o la lección que había que aprender de ellas— en su concisa frase: "Sin burgueses no hay democracia".

El marxismo tradicional, tal como lo enunció Marx y lo siguieron casi todos sus partidarios (incluido el Lenin de antes de 1917), partía del supuesto de que una precondition necesaria para la revolución de la clase obrera y el socialismo era una sociedad industrial capitalista avanzada que hubiera abolido la escasez económica y tuviera una mayoría de clase obrera. Marx sostenía que cualquier intento de perpetrar un régimen socialista sin esas condiciones, era utópico y tendría por resultado un aborto sociológico porque a cualquier sociedad primordialmente agraria menos desarrollada le eran intrínsecas formas graves de desigualdad.

El proyecto de evolución marxista que vislumbraba que el régimen democrático burgués reemplazaría simultáneamente al orden aristocrático y monárquico y al proceso de industrialización capitalista, parecía confirmado a fines del siglo XIX y principios del xx, cuando se intentó la democracia como forma política durante distintos periodos de tiempo y con diversos grados de éxito en una serie de países europeos, desde Portugal e Italia en el sur, hasta Alemania y Austria-Hungría en el centro y el este. Sin embargo, antes de que pudiera ser institucionalizada, surgieron amenazas organizadas al poder establecido en forma de sindicatos militantes, partidos socialistas y grandes movimientos anarquistas. Esos retos no sólo asustaron a la antigua aristocracia y a las élites terratenientes; a la Iglesia y a los militares, sino que también intimidaron a la burguesía liberal, bastión del concepto de un Estado débil. Cuando segmentos de esta última fueron volviéndose reaccionarios y se aliaron con las fuerzas oligárquicas, las perspectivas de democracia se fueron pagando. Algunos marxistas empezaron a darse cuenta de que su proyecto revolucionario tal vez no se aplicaba a los recién llegados al escenario industrial. En concreto, León Trotsky argumentó en contra de casi todos los liberales rusos y la mayoría de los marxistas como Lenin- que el paradigma marxista de la desintegración del feudalismo seguida del crecimiento capitalista y la democracia no se podía aplicar a la Rusia zarista. Trotsky sostenía que la burguesía en países menos desarrollados ya no era capaz de tomar el poder, reformar el sistema político y crear las condiciones para el desarrollo industrial rápido. Según Trotsky, el proletariado -es decir, el partido marxista- tenía que tomar el control con el fin de llevar a cabo las tareas de desarrollo económico que la teoría marxista había asignado previamente a la burguesía. Anticipó que una revuelta socialista en Rusia sería el

acontecimiento catalizador que estimularía la revolución en los países industrializados de Occidente. Esos países tomarían después la delantera en la construcción de sociedades socialistas libres, con Rusia tras ellos beneficiándose de su ayuda.

El análisis marxista de las precondiciones estructurales para el socialismo fue olvidado e ignorado por la izquierda después de la Revolución rusa, aunque la degeneración del comunismo en estalinismo, el surgimiento del fascismo, del nazismo y de las dictaduras de derecha en un sinnúmero de países en los años de las entreguerras parecía confirmar las hipótesis de Marx y Trotsky. Allí donde el poder burgués y la industrialización eran débiles, los intentos de construir democracias liberales sucumbieron a la dictadura. Los países independientes y menos desarrollados de América Latina no lograron crear instituciones políticas democráticas y ni siquiera estables. En los años treinta, en Argentina, Brasil y México surgieron autocracias populistas.

El pesimismo generado por los acontecimientos de los años veinte y treinta con respecto al futuro de la democracia y las instituciones libres fue echado a un lado en los años inmediatamente posteriores a la segunda guerra mundial por la derrota de las potencias fascistas y la victoria de los países democráticos y de la Unión Soviética. En Alemania, Italia y Japón se impuso la democracia. En términos más generales, un sinnúmero de nuevos países que habían sido colonias del Occidente democrático -de Bélgica, Inglaterra, Francia, los Países Bajos y los Estados Unidos- aseguraron su independencia y empezaron la vida dentro del marco de constituciones y procedimientos electorales que seguían el modelo de sus antiguos gobernantes imperialistas. Los análisis de las precondiciones estructurales para la democracia o el socialismo se ignoraron u olvidaron en buena medida en el acceso de entusiasmo de la posguerra. Científicos sociales, incluidos muchos estadounidenses, empezaron a estudiar las maneras en que los países menos desarrollados creaban instituciones políticas nuevas y libres. En general, señalaban la necesidad de la industrialización económica y de la modernización social. Pero a medida que se hizo evidente que muchos (eventualmente la mayoría) de los nuevos países y hasta los antiguos estados de América Latina eran incapaces de mantener las instituciones democráticas, los textos de ciencias sociales empezaron a volver a hacer hincapié -como lo hice en mi libro *Political Man* (1960)- en las antiguas teorías que asociaban la democracia con la abundancia económica, un alto nivel de educación, una numerosa clase media e instituciones mediadoras. Un sinnúmero de estudios que correlacionaban datos estructurales totales con resultados políticos parecían corroborar esas hipótesis.

Varios analistas, como Samuel Huntington en los Estados Unidos, Guillermo O'Donnell en América Latina y los llamados teóricos de la dependencia, todos ellos influidos por el trabajo de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), sostenían que las instituciones políticas o económicas occidentales tienen consecuencias disfuncionales para el Tercer Mundo. Huntington y O'Donnell adujeron de diferentes maneras que los países menos desarrollados (PMDS) eran incapaces de seguir modelos democráticos porque éstos estimulaban a las clases pobres y trabajadoras a plantear demandas sociales y de seguridad social a la economía que si se cumplían, impedían el crecimiento; las tensiones resultantes condujeron a golpes militares y al surgimiento de sistemas burocrático-autoritarios. Los teóricos de la dependencia insistían en que las relaciones económicas tradicionales con los países avanzados y la existencia de un mercado de inversiones libres tienen como resultado la falta de recursos para el crecimiento, porque el capital abandona a los países menos desarrollados (PDMS) y no se dispone de él para el desarrollo industrial. Por lo tanto, es necesario hacer intentos de un crecimiento no dependiente, fomentado a menudo por un

sistema burocrático-autocrático.

Sin entrar en más detalle en el análisis de esas diversas perspectivas teóricas, quisiera destacar que el pesimismo revivido con respecto al futuro de la democracia ha sido desafiado de nuevo por desarrollos políticos más recientes. Las tres principales potencias del Eje: Alemania, Italia y Japón, han mantenido durante más de cuatro décadas las instituciones democráticas impuestas por los vencedores. Los años setenta y principios de los ochenta han sido testigos del surgimiento renovado de la democracia en un sinnúmero de Estados autocráticos. Se han derrumbado regímenes oligárquicos de derecha en Grecia, Portugal y España, mientras que en América Latina, Argentina, Brasil y muchos países más pequeños han revivido instituciones democráticas. Hace poco se desmoronaron autocracias en Haití, Pakistán, Paraguay, las Filipinas, Corea del Sur y Taiwán. La India, el país más grande de los PMDS, con una población equivalente a las de África y América Latina combinadas, ha conservado sus instituciones democráticas poscoloniales durante más de cuarenta años a pesar de crisis recurrentes y de un gran intento de desmantelarlas.

Las suposiciones de que la dependencia y un sistema de mercado mundial impiden el desarrollo económico también han demostrado ser injustificadas. Los PMDS han tenido una tasa de crecimiento con un promedio que se aproxima al cinco por ciento anual; en algunos de ellos, incluidos Malasia, Corea del Sur, Egipto, Taiwán, Singapur y Costa de Marfil, ha sido mucho más alta. Como es lógico, esos incrementos han estado distribuidos de una manera muy desigual, pero lo mismo sucedió con el crecimiento occidental en el siglo XIX. De todos modos, un estudio de Atun Kohli sobre el cambio económico en los PMDS no comunistas descubrió un movimiento hacia una mayor desigualdad precisamente en los países autoritarios. Las economías de los países con riqueza petrolera han decaído abruptamente. Una serie de ellos, y también otros PMDS, han experimentado importantes crisis económicas provocadas no por la dependencia económica, sino por el mal uso de recursos y por cuantiosos préstamos al Estado. En los años setenta y principios de los ochenta, esos préstamos fueron tal vez en parte un reflejo de la influencia de la teoría de la dependencia, que estimula el incurrir en grandes préstamos por parte del Estado y desapruueba que se confíe en los mecanismos de mercado, como por ejemplo en las inversiones externas.

El renacimiento de la democracia en Europa meridional, y en menor medida los desarrollos en América Latina, son congruentes con esos modelos de cambio político que insisten en la modernización económica como base para la liberalización, y con la tesis de que la autocracia tal vez contribuya a fomentar el crecimiento y facilite así las condiciones para la democracia. En la mayoría de esos países, la clase media se ha expandido enormemente. España tal vez sea ejemplo clásico. El sociólogo y político brasileño Fernando Cardoso observó con pesar en una ocasión que las condiciones para el desarrollo económico mejoraron considerablemente en su país dentro del contexto de la estabilidad proporcionada por el gobierno de los generales, facilitando así el surgimiento de instituciones democráticas.

Sería erróneo hacer demasiado hincapié en esas conclusiones. Los modelos son demasiado variados. La India sigue siendo una desviación de todas las teorías, salvo por la insistencia de Tocqueville en el papel de las instituciones mediadoras y de la diversidad social. A pesar de las enormes divisiones nacionales y sociales en el seno de una población aún muy empobrecida y rural, en la India sigue habiendo partidos libres, sindicatos independientes, elecciones competitivas y una prensa libre. Países del Tercer Mundo menos populosos como Sri Lanka, Botswana, Jamaica, República Dominicana y Nueva

Papúa Guinea también parecen desafiar la hipótesis de una correlación entre nivel de desarrollo y política democrática. Los desarrollos políticos en esos países indican que las poblaciones pequeñas son propicias a la democracia, pero esta generalización puede ser contrarrestada por el ejemplo de Singapur, una ciudad-Estado económicamente próspera pero cada vez más autocrática. Los países del África subsahariana y los estados árabes aún no han emprendido una marcha efectiva hacia instituciones políticas libres, aunque el más grande de ellos, Nigeria, oscila inquietantemente entre el gobierno militar e intentos fallidos de crear formas estables de democracia.

Si bien el interés contemporáneo en las condiciones para la democracia se centra en los Estados menos desarrollados y/o nuevos, se puede aprender mucho de la historia de las democracias estables y económicamente desarrolladas con respecto a las condiciones para la libertad política. El análisis de los desarrollos económicos y políticos en los Estados contemporáneos del Tercer Mundo no se ha de llevar a cabo sin hacer referencia a la historia del norte de Europa, América del Norte y Australasia (sur de Asia), que en otro tiempo albergaron sociedades agrarias, no industriales y con bajos ingresos, gobernadas autocráticamente y desafiadas por el rápido crecimiento de la población. Muchos de estos países estaban divididos lingüísticamente; en muchos casos, las guerras habían determinado fortuitamente sus fronteras nacionales; y algunos, como los nuevos Estados o los sistemas posrevolucionarios, tenían organizaciones políticas que carecían de una legitimidad tradicional. A continuación presentaremos algunas conclusiones tentativas extraídas de las experiencias de esas sociedades.

Las ventajas del cambio gradual y del poder descentralizado

Durante el siglo XIX, los países de América del Norte y del norte de Europa fueron capaces de desarrollar gradualmente sus instituciones políticas y económicas, reduciendo así las tensiones que solían enfrentar las sociedades en desarrollo cuando, como en muchos de los PED contemporáneos, el cambio económico y político rápido se consideraba deseable y el Estado y la economía estaban estrechamente vinculados. La tasa de crecimiento de los países en vías de industrialización en el siglo XIX tenía una tendencia a estar entre el uno y el dos por ciento anual *per capita*. Como ya hemos dicho, la mayoría de los países en desarrollo del Tercer mundo —a diferencia de los del Cuarto Mundo, empobrecidos y puramente agrarios— han tenido tasas muy superiores, de hasta el diez por ciento.

A los países en desarrollo de hace siglo y medio no les perturbaba la conciencia popular de los altos niveles de consumo en los países mucho más ricos con elaborados sistemas de seguridad social, sindicatos libres, educación superior masiva y demás. Las poblaciones de esos países no exigían un rápido mejoramiento de las condiciones de vida ni una industrialización rápida. Por lo tanto, se hacía menos énfasis en el papel del Estado como agente del desarrollo de la economía.

En esas condiciones, la dependencia no era una desventaja. Los riesgos económicos recaían en el capital privado —mucho de él externo—, más que en el Estado y en el contribuyente. Estados Unidos, Canadá y Australia como Estados en desarrollo dependían enormemente de las inversiones externas, en su mayoría inglesas. Pero como ha insistido Schumpeter, en las condiciones del capitalismo del siglo XIX, la dependencia con respecto a las inversiones contribuyó a que esos países acumularan recursos de capital. Las inversiones externas fueron reducidas o aniquiladas recurrentemente por tendencias económicas descendentes, mientras los recursos comprados con el capital importado, como

ferrocarriles y fábricas, permanecieron. Por lo tanto, el Estado no incurrió en grandes deudas externas que hubiera que pagar a pesar de los reveses económicos.

El sistema político también se desarrolló gradualmente, al principio con un derecho al voto limitado y vinculado a la propiedad y/o a la alfabetización. Como lo ha destacado Robert Dahl, partidos como los liberales y los conservadores de la Europa del siglo XIX, formados más con el propósito de asegurar una mayoría parlamentaria que para obtener el apoyo de un electorado masivo, no se sentían presionados por involucrarse en una demagogia populista.

Las historias políticas de esos países indican que cuanto más concentradas están en el Estado las fuentes de poder, el estatus y la riqueza, más difícil es institucionalizar la democracia, ya que en esas condiciones la lucha política tiende a aproximarse a un juego de suma cero en el que los vencidos pierden todo. Cuanto mayor es la importancia del Estado central como fuente de prestigio y superioridad, menos probable es que los que están en el poder —o las fuerzas de oposición— acepten las reglas del juego que institucionaliza el conflicto partidario y tiene por resultado el cambio de los que están en el poder. De ahí que las posibilidades de democracia son mayores allí donde la interacción entre política y economía está limitada y segmentada, como al principio en los Estados Unidos y en menor medida en otros países occidentales. En el norte de Europa, el incremento de la democratización respetó el estatus de élite de la monarquía y la aristocracia, aun cuando se les restringiera el poder. En los Estados Unidos, como insistiré más adelante, durante la primera mitad de siglo, o más, el Estado central no fue una fuente importante de privilegio y los que estaban en el centro podían dejar sin dificultad sus cargos.

A fines del siglo XIX, Marx y Engels no podían entender por qué a la aristocracia inglesa y a la Cámara de los Lores les estaba permitido conservar tanto poder en la que era entonces la sociedad capitalista más desarrollada. Engels contó que entendió mejor este fenómeno cuando oyó a un político-empresario liberal importante describir su azoro en las fiestas londinenses porque no sabía hablar francés, que era en aquel momento la lengua internacional que se hablaba en los actos sociales de élite. Engels se dio cuenta de repente de que la burguesía, aunque económicamente superior, se sentía socialmente inferior a la aristocracia.

En Europa, la política de clase surgió dentro del contexto de la lucha por el sufragio pleno y/o los derechos sindicales. Los estratos privilegiados resistieron, pero poco a poco fueron cediendo, muchas veces bajo la dirección del partido más aristocrático que buscaba apoyo frente a los liberales burgueses. Allí donde las clases altas se negaron a abandonar el poder, como en la Rusia zarista, los obreros y campesinos eran revolucionarios. La ideología de los socialdemócratas alemanes variaba según las restricciones a la democracia en los diferentes Estados; ésta era mucho más radical en Prusia, que poseía un sistema electoral no democrático, que en los Estados alemanes occidentales, que habían aprobado la fórmula de un hombre un voto. A nivel nacional, las leyes represivas antisocialistas de los años 1890 contribuyeron sustancialmente a mantener al partido marxista. El propio Lenin indicó que la democracia inhibe al socialista revolucionario y a la política de clase. Observó que el marxismo era débil en Inglaterra y América del Norte precisamente porque éstos eran los países más democráticos en aquel momento (1910).

El mismo modelo se aplicaba al comportamiento sindical. Allí donde la burguesía se resistía a los sindicatos, como en Francia y en la franja meridional en general, las organizaciones obreras eran revolucionarias. Allí donde se permitía funcionar a los sindicatos y se les aceptaba como asociados en la negociación colectiva —como sucedía en

gran parte del norte de Europa—, éstos eran moderados.

La mayor parte de los Estados autoritarios contemporáneos y de los gobernantes coloniales no han permitido la incorporación gradual de "grupos externos" a la organización política, como ocurrió con anterioridad en gran parte del norte de Europa y de América del Norte. No obstante, ese tipo de proceso sí tuvo lugar en muchas colonias inglesas, tanto en las sociedades de colonos blancos como en países de Sudafrica, el Caribe y otras partes. Modelos similares tuvieron lugar en la última década del régimen franquista en España y en los años finales del gobierno militar en Argentina, Uruguay y Brasil. En esos países podían funcionar partidos y otras agrupaciones políticamente pertinentes antes de la independencia, y/o la institucionalización de la democracia y las elecciones libres. Esas experiencias fueron importantes como procesos de socialización y contribuyeron a facilitar la transición a la libertad política. Es mucho más probable que los países controlados en otro tiempo por Inglaterra lleguen a tener instituciones democráticas, a que las lleguen a poseer las antiguas colonias de otros estados europeos.

Estado y legitimidad

La legitimidad del sistema, un fuerte "derecho a gobernar", es una condición necesaria para mantener un gobierno estable basado en el respeto a la ley y a las reglas del juego, en las que se asume la existencia de libertades civiles y de una oposición institucionalizada. Las organizaciones políticas en las que la legitimidad es débil deben ser o bien muy eficaces o represivas.

La mayor parte de los nuevos Estados contemporáneos y de las organizaciones políticas posrevolucionarias o pos-*coup* poseen una legitimidad intrínsecamente baja. La fuerza no transmite un "derecho a gobernar". En casi todos los nuevos Estados, los sistemas democráticos pos-coloniales no sólo carecían de legitimidad tradicional, sino que seguían modelos políticos externos sin ninguna vinculación con las tradiciones indígenas. Estados Unidos fue un país particularmente beneficiado en sus años de formación por tener sistemas gubernamentales que a nivel de los estados continuaban las estructuras coloniales, mientras que a nivel nacional seguía modelos ingleses. A pesar de todo, tuvo que enfrentar reiterados retos a sus instituciones democráticas y a su unidad nacional durante las ocho primeras décadas de su historia como Estado independiente, y conquistó la legitimidad sólo a través de una efectividad prolongada y después de una encarnizada guerra civil. El Sur, donde la autoridad del gobierno central carecía de legitimidad y estaba basada en la fuerza, no llegó a ser plenamente democrático sino hasta después de la segunda guerra mundial. Por otro lado, la mayor parte de los países del norte de Europa y de la Commonwealth desarrollaron a la vez instituciones democráticas que conservaron la legitimidad tradicional derivada de una monarquía ininterrumpida.

La historia francesa es un buen ejemplo europeo del teorema de que cuando la legitimidad es baja, la democracia es inestable. La Revolución francesa destruyó la legitimidad del régimen. Una gran proporción de la población, la derecha clerical, no aceptó como legítimos los sistemas bonapartista y republicano hasta la segunda guerra mundial. Desde 1789 hasta la guerra franco-prusiana, Francia tuvo por lo menos siete regímenes. La Tercera República estaba dividida entre defensores y opositores a la Revolución, y la derecha rechazaba los temas revolucionario-republicanos de libertad, igualdad y fraternidad. El régimen de Vichy, con su insistencia en la familia, el orden y la religión, fue la revancha de la contrarrevolución. Su colaboración con el ocupante alemán

durante la segunda guerra mundial finalmente invalidó las reivindicaciones de la derecha francesa contrarrevolucionaria. La Quinta República, aunque nació de un *coup*, alcanzó legitimidad desde el inicio gracias al carisma de De Gaulle y, subsecuentemente, a través de una efectividad prolongada.

El derrumbe de la República de Weimar es otro ejemplo de las consecuencias que tiene una legitimidad inadecuada en una organización política. Los monárquicos y la derecha en general no aceptaron nunca la República de Weimar. Esta no pudo sobrevivir a la crisis de efectividad producida por la gran depresión, aunque su economía fue menos gravemente afectada que las de los Estados Unidos y los Países Bajos. Estos países entraron en la depresión con una legitimidad alta y en consecuencia, sus regímenes perduraron intactos.

En la posguerra, los sistemas democráticos de los antiguos Estados fascistas, establecidos —como la República de Weimar— bajo la égida de los conquistadores, carecían de legitimidad cuando nacieron, pero tuvieron la ventaja de los "milagros económicos" de la posguerra, que produjeron empleo y un nivel de vida cada vez más alto, y fueron económicamente efectivos durante más de cuatro décadas. La estabilidad de sus nuevos sistemas democráticos también está vinculada al descrédito de las fuerzas antidemocráticas de derecha por su identificación con el fascismo y por la derrota militar. A pesar de todo, hay indicios de que esas organizaciones políticas pueden tener aún un problema de legitimidad. Sondeos recientes de la opinión muestran que Alemania, Italia y Japón ocupaban la posición casi más baja entre los países desarrollados en la proporción de miembros de sus poblaciones que declaraban estar orgullosos de su nacionalidad ("orgulloso de ser x"), o que estarían dispuestos a luchar por su país en una futura guerra. Si quieren sobrevivir, los regímenes que carecen de legitimidad tradicional deben ser eficaces. Para los PED ha sido difícil satisfacer muchas de las demandas estimuladas por grupos de referencia transnacionales y partidos revolucionarios. Esos países carecen de los recursos que necesitan para conquistar la lealtad de los estratos tanto populares como de élite y, en consecuencia, los intentos de democracia fallan reiteradamente. Para reducir la confianza en la fuerza, sus sistemas autoritarios recurren con frecuencia a intentos de legitimidad carismática, a cultos a la personalidad. Los regímenes comunistas también han tenido una legitimidad baja y, por lo tanto, a pesar de una ideología que negaba la importancia de los "grandes hombres" en la historia y acentuaba el papel del partido despersonalizado, produjeron los cultos de Lenin, Stalin, Mao, Tito, Castro, Ho, Kim y demás. (Es interesante observar que los cuatro regímenes comunistas que vivieron revueltas a gran escala, es decir, Checoslovaquia, Alemania del Este, Hungría y Polonia, eran los que tenían los cultos a la personalidad más endebles.) El comunismo también ha tratado de imputar una calidad carismática al propio partido sosteniendo que es el portador de la verdad histórica y no puede errar bastante como la iglesia católica romana y los mormones, que reivindican un poder basado en la revelación. La democracia más fructífera y persistente del Tercer Mundo, la India, ha sobrevivido con una forma especial de carisma familiar: la cualidad de rango superior transmitida por Mahatma Gandhi a su colega más próximo, Pandit Nehru, y de ahí a la hija de Nehru, Indira Gandhi, y a su hijo, Rajiv Gandhi.

Pero la legitimidad carismática es de todos modos intrínsecamente inestable. Un sistema político opera mejor cuando la fuente de autoridad —monarquía o constitución— está claramente separada del agente de la autoridad, el gobierno de transición. Por eso la democracia, en la que se alienta a los elementos descontentos a trabajar por un cambio de gobierno mientras permanecen leales al sistema, es más propicia al logro de la legitimidad

que el autoritarismo.

El ejemplo de Estados Unidos

El ejemplo de Estados Unidos es aún el primordial de un nuevo Estado posrevolucionario que se convirtió en una democracia con éxito económico y estable. El país tenía muchas ventajas, que incluían la calidad de sus dirigentes, el contenido de su ideología formativa antiestatista e igualitaria, instituciones religiosas voluntaristas que apoyaban la estructura social de carácter único que surgió de una "nueva sociedad" fronteriza, y hasta su geografía.

Un brillante jefe de Estado, George Washington, asumió la presidencia bajo una nueva constitución que limitaba el poder después del fracaso de los Artículos de la Confederación. Washington era parte de una élite política muy sofisticada —Jefferson, Madison, Monroe, Adams, Hamilton y sus asociados— que pensó a fondo los problemas de una nueva nación con una legitimidad limitada y una autoridad débil. El carácter antiestatista de la ideología revolucionaria redujo el peligro de autoritarismo. La generación fundadora, que sospechaba del poder, estableció deliberadamente un sistema complejo de controles y contrapesos destinado a impedir el autoritarismo.

Washington actuó conscientemente un papel semicarismático con el fin de legitimar el débil sistema de autoridad. Públicamente, se mantuvo por encima de las luchas de facciones y partidos, a pesar de que tenía fuertes simpatías partidarias. Dejó el cargo, aunque hubiera podido ser reelegido, y así contribuyó a institucionalizar las elecciones competitivas y la rotación de la presidencia.

La autoridad en la temprana República estadounidense siguió derivando su legitimidad del liderazgo de los fundadores, cuando John Adams, Jefferson, Madison y Monroe sucedieron a Washington en el cargo. Como presidentes, cada uno de ellos suscribió el precedente que había establecido Washington de no tratar de mantenerse en el cargo indefinidamente. El primer no fundador en llegar a presidente, John Quincy Adams, era hijo de uno de los fundadores.

El gobierno federal siguió siendo menos importante que los estados y no se convirtió en la fuente principal de poder, influencia y autoridad en la sociedad, dejando a la temprana política estadounidense libre de la cualidad de suma cero que hoy caracteriza a la situación política en muchos países del Tercer mundo. La mayoría de los congresistas renunciaron después de un periodo o dos. No querían vivir en Washington, entonces una pequeña ciudad de provincia, y no veían el cargo como especialmente ventajoso. El sector privado y los gobiernos estatales y locales eran fuentes más importantes de privilegio y estatus.

Una serie de otros factores favorecieron la institucionalización de la democracia: (i) Aunque la legitimidad nacional era débil, los gobiernos estatales y locales, como ya dijimos, conservaron un grado de legitimidad derivada de sus privilegios coloniales y de su larga historia como unidades autogobernadas con una libertad interna considerable.

(ii) Las políticas estatistas eran identificadas con el torismo, la ideología de Inglaterra y la monarquía, es decir, eran consideradas reaccionarias, no progresistas. El primer partido dominante, los republicano-demócratas jeffersonianos, en realidad se opusieron al uso de recursos públicos para fomentar la industrialización y la urbanización, y lo mismo hicieron sus sucesores, los demócratas jacksonianos.

(iii) Estados Unidos ha sido el único país donde la mayoría de la población se une a sectas protestantes, a creencias que nunca fueron iglesias estatales. Los rasgos de volunta-

rismo e individualismo que estas sectas fomentaron contribuyeron a crear condiciones que favorecen la democracia y el desarrollo económico, como lo señalaron Tocqueville y Weber.

(iv) La institución militar era muy pequeña y de todos modos no brindaba la vía al prestigio y el poder que hoy detentan sus equivalentes en muchos países del Tercer Mundo. La débil posición de los militares estuvo propiciada por el relativo aislamiento geográfico del nuevo Estado, que no enfrentaba amenazas de vecinos poderosos.

(v) Las comunicaciones y los viajes eran lentos, inhibiendo la formación de movimientos de oposición o de conspiraciones. No había un marco de referencia internacional que sensibilizara a la población a la existencia de más riqueza, de más igualdad o de utopías revolucionarias en otras partes.

(vi) Como una nueva sociedad de colonos, Estados Unidos hizo menos hincapié en un estatus formal de clase y vivió menos conflicto de clases que los Estados del siglo XIX y principios del xx en Europa, o que los PED contemporáneos. El Sur estadounidense era, por supuesto, diferente.

(vii) Estados Unidos tenía básicamente un lenguaje y una cultura comunes, a pesar de ser una sociedad de inmigrantes con una considerable variación étnica.

(viii) El país era predominantemente agrícola en su primer siglo, pero a diferencia de la situación que predominaba entonces en Europa y hoy en la mayoría de los PED, los agricultores –menos en el Sur– solían poseer o arrendar la tierra que trabajaban. Una población rural que en buena medida trabaja por cuenta propia es una enorme ventaja para la democracia, como lo ha destacado Barrington Moore en sus análisis históricos comparativos.

(ix) A lo largo de gran parte del siglo XIX, el ritmo del desarrollo económico fue relativamente lento pero firme.

(x) Se podía obtener inversión externa y ésta era provechosa. El entorno económico internacional, después de la Revolución francesa y de las guerras napoleónicas, era propicio al crecimiento. La escasez de mano de obra en un país nuevo tenía por resultado salarios altos.

(xi) Como ya se dijo, la capital nacional no era atractiva. Washington estaba opacada por ciudades más importantes y durante muchas décadas no se convirtió en una población importante, ni en un centro cultural o económico. De ahí que las élites no quisieran trabajar ni vivir allí. Los miembros de la *intelligentsia* y las personas con poder en la política y en la economía estaban geográficamente separados y tenían poco contacto unos con otros. Estos factores, agregados a los analizados con anterioridad, ayudaron a impedir que la política nacional se convirtiera en un juego de suma cero.

(xii) Los sistemas electoral y parlamentario que surgieron bajo la forma presidencial de gobierno estimularon la formación de dos partidos de coalición amplios, indisciplinados y relativamente no ideológicos, y dificultaron la institucionalización de los partidos pequeños y extremistas.

(xiii) El sistema federal necesitaba la creación de un poder judicial independiente que tuviera el derecho de constreñir a los gobiernos.

A pesar de su situación relativamente ventajosa en comparación con las organizaciones políticas del Tercer mundo moderno, el sistema político estadounidense tuvo una historia agitada en sus ocho primeras décadas. Como los nuevos estados de hoy, empezó con una legitimidad baja y vivió importantes tensiones decisivas. La mayoría de la población era pobre. El primer sistema político, establecido de acuerdo con los artículos de la

Confederación, falló.

La aprobación de una nueva constitución en 1789 no resolvió las dificultades del país. Hubo intentos deliberados de reprimir a la oposición, como se expresó en las leyes de extranjería y sedición promulgadas por los federalistas a fines de los años 1790. Los federalistas, ayudados por Aaron Burr, trataron de robar las elecciones de 1800 a Jefferson, intento que fue detenido por el enemigo acérrimo de Burr, Alexander Hamilton. Como presidente, el propio Jefferson no estaba por encima de una legislación destinada a inhibir la crítica ejercida en la prensa. El primer sistema bipartidista se desgastó y fue sucedido, desde principios de 1800 hasta 1830, por un sistema en el que dominaba un solo partido. Los republicano-demócratas jeffersonianos ejercieron un control casi total de la política nacional. El partido tal vez fuera una agrupación dispersa e indisciplinada, pero a nivel nacional no existía una oposición eficaz e institucionalizada.

La lealtad a la nación –la legitimidad– era débil. La secesión era una amenaza constante que se llegó a expresar en los intentos subversivos de la Convención de Hartford durante la guerra de 1812, en la crisis producida por la negativa de los estados a obedecer la ley federal y que puso en peligro la presidencia de Jackson en 1832, y en el llamamiento de abolicionistas como Garrison durante los años 1840 y 1850 a una ruptura de la unión con los dueños de esclavos y a la abrogación de la constitución "inmoral" que protegía la esclavitud. Finalmente, la secesión tuvo lugar en 1860-1861, seguida de una guerra civil prolongada y cruenta en torno al tema de la esclavitud.

Las instituciones religiosas dominantes de las sectas protestantes alentaron conflictos en torno a la moral. Fomentaron una disensión intensa, contribuyendo a sentimientos secesionistas y al estallido de la guerra civil, y también fomentaron olas recurrentes de fanatismo dirigidas contra inmigrantes y católicos y, eventualmente, contra negros y judíos.

Después de la guerra civil, el Sur, como la Biafra de los tiempos modernos en Nigeria, era una "provincia conquistada". El régimen del gobierno federal no tenía legitimidad más allá de la línea Mason-Dixon. En un fenómeno característico de las "nacionalidades de minorías", contenidas por la fuerza y no en virtud de la legitimidad dentro de una organización política más amplia, después del restablecimiento del derecho al voto surgió un sistema monopartidista. El mantenimiento de este mecanismo regional de defensa exigía la negación de derechos democráticos a los negros, política que eventualmente afectó también a los derechos políticos de los blancos pobres. Sólo en los años 1960 hubo un cambio en esa situación.

Conclusión

Este intento de formular generalizaciones respecto a las condiciones que facilitan el surgimiento de sistemas democráticos estables, recurriendo a la historia de Occidente y en particular a la de los Estados Unidos, es obvio que no implica muchas recomendaciones políticas específicas para los estados contemporáneos del Tercer Mundo. Muchas de las condiciones que fueron ciertas de las democracias occidentales no son reproducibles. No hay manera de que los nuevos Estados ni las organizaciones políticas posrevolucionarias de hoy se beneficien de la legitimidad tradicional. Las tensiones que les infligen las actividades de movimientos revolucionarios internacionales y/o el marco de referencia transnacional impuesto por las redes de comunicación modernas, en las sociedades pobres no pueden ser combatidas por un crecimiento económico gradual. Por lo tanto, esos nuevos Estados y organizaciones políticas posrevolucionarias deben dedicar necesariamente a

finés de seguridad social una proporción mayor de su PNB que la que dedicaron los países en desarrollo del siglo XIX.

Economistas del libre mercado como Friedrich Hayek y Milton Friedman han sostenido que el sistema de libre mercado y un gobierno débil son condiciones necesarias para la democracia. Es decir, cuanto mayor es la porción de la economía controlada por el Estado, mayor es la capacidad de los que detentan poder político de frustrar a la oposición y de conservar su control. Los defensores del argumento Hayek-Friedman creen en efecto que el crecimiento del gobierno convierte cada vez más a la competencia política en un juego de suma cero. Si bien esa posición es lógica, no parece aplicarse a las democracias industrialmente desarrolladas. Las que están comprometidas con un estatismo amplio, como Suecia, son tan protectoras de la libertad como las que están en la parte inferior de la escala de ingerencia del Estado en la economía. Pero la política se acerca mucho a un juego de suma cero en organizaciones políticas en las que prevalecen la corrupción, el patrimonialismo y las relaciones de clientelismo. En consecuencia, el estatismo es particularmente antitético a la democracia en las sociedades en desarrollo. La democracia, como ha insistido Chester Finn, exige "un gobierno limitado en sus poderes (logro cultural poco frecuente) y gobernantes restringidos por el imperio de la ley (logro cultural igualmente poco frecuente)". Hoy, los regímenes que gobiernan sobre dos terceras partes de la población mundial son democráticos. Sus ciudadanos tienen el derecho de elegir a sus dirigentes. Casi todos los regímenes autocráticos, tanto los del mundo comunista como muchos de los PED, declaran que sus objetivos últimos son la democracia, la libertad y un Estado limitado. Tratan de legitimar su derecho a gobernar en términos populistas. Este tipo de declaraciones tal vez sean el tributo hipócrita que el vicio paga a la virtud. Pese a todo, como lo indican los recientes acontecimientos en Europa del Este, esas declaraciones demuestran una especie de reconocimiento del principio de que el gobierno ha de servir a sus ciudadanos. El derecho de los privilegiados a gobernar sin consultar a los gobernados se sostiene en principio —aún se considera legítimo— sólo en partes del mundo árabe.

La restricción del poder de los gobernantes legalmente vinculante e institucionalizada no es aún un rasgo cultural común. Aun así, el absolutismo ha perdido su legitimidad. Los regímenes autocráticos no confían en sus ciudadanos. Las tensiones recurrentes y las crisis intrínsecas a los procesos de cambio en la sociedad moderna, y las inestabilidades y la enajenación que sobrevienen como resultado, han afectado hasta a los regímenes comunistas de línea dura. Si el cambio es una característica inherente a las sociedades industriales y posindustriales, entonces hay razón para esperar que lo que ha llegado a pasar en Argentina y las Filipinas, en Hungría y en Polonia, sea un indicio de lo que sucederá en el futuro.

Traducción: *Este País*

Derechos humanos en México

INDICADORES

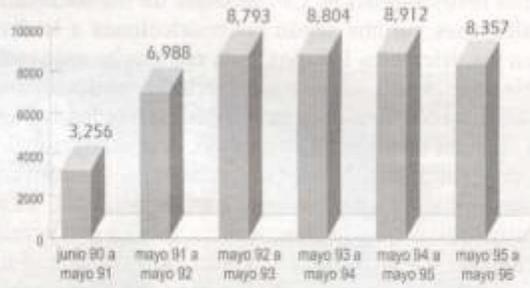
Recibimos comentarios y críticas a los datos presentados en la encuesta de Mori, "Perfil social de los votantes. Una encuesta", presentada en este mismo espacio en el mes de septiembre. Con preocupación se observó que ninguna de las encuestas electorales nacionales, publicadas hasta ahora, arrojan tendencias similares. Solicitamos por ello a Mori de México que nos ampliara su información metodológica para hacérsela llegar al lector. Hasta ahora no la hemos recibido; estamos a la espera.

La Dirección

Derechos humanos en México

En nuestro número anterior presentamos un resumen del Informe del Departamento de Estado de los EUA sobre los derechos humanos en México durante 1995. En esta ocasión presentamos datos del mismo periodo proporcionados por la CNDH.

QUEJAS RECIBIDAS POR LA CNDH



PRIMERAS 3 AUTORIDADES PRESUNTAMENTE VIOLADORAS DE DERECHOS HUMANOS

1. IMSS.....	541
2. Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación.....	424
3. Procuraduría General de la República.....	396

PRIMERAS 3 CONDUCTAS PRESUNTAMENTE VIOLATORIAS DE DERECHOS HUMANOS

1. Negligencia médica.....	486
2. Ejercicio indebido del servicio público.....	350
3. Negativa al derecho de petición.....	348

SANCIONES IMPUESTAS A SERVIDORES PÚBLICOS

a) Contra quienes se ejerció acción penal.....	161
b) Destituídos.....	10
c) Inhabilitados.....	17
d) Suspendidos.....	46
e) Amonestados o apercibidos.....	44
f) Multados.....	4
Total.....	282

Fuente: Informe anual de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, mayo 1995 a mayo 1996, México, 1996