

LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA DE LAS SOCIEDADES LATINOAMERICANAS Y SU TALÓN DE AQUILES: EL RÉGIMEN POLÍTICO

MARCELO CAVAROZZI

Marcelo Cavarozzi es Investigador del CONICET, Director de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas en la Universidad Nacional de San Martín y Coordinador del Centro en Política Latinoamericana Contemporánea en la Facultad de Ciencia Política y RRII de la Universidad Nacional de Rosario.
e-mail: cavarozzi@gmail.com

Resumen

En estas notas exploro preliminarmente un par de ideas acerca de cómo se vincularon los planos del Estado y el régimen político en las sociedades latinoamericanas semi-periféricas. Examinó dos procesos: la construcción del Estado-nación, y la incorporación de las masas a la política, o sea el período 1870-1970. Inspirándome en Luebbert, y más lejanamente en Lipset y Rokkan, observo que en ese siglo estas sociedades no dispusieron de mucho material «pre-moderno» que pudiera ser re-moldeado por los clivajes modernos, o sea los de clases y los de oligarquía-pueblo. A partir de ese señalamiento me pregunto si tal rasgo no tiene que ver con la precariedad de los regímenes políticos durante ambos períodos. Esta reflexión da un pie para analizar los legados heredados por los regímenes surgidos las transiciones de la década de 1980. ¿Es que la derrota, o evaporación de las alternativas autoritarias ha resuelto la cuestión de la precariedad del régimen en la América Latina contemporánea?

Summary

I analyze a couple of ideas about the relationships between two distinct political arenas in semi-peripheral Latin American societies: the State and the political regime. In order to do it, I examine two processes: state-building during the late 19th Century and the incorporation of the masses in politics beginning in the inter-war period. Looking back at Lipset and Rokkan and Luebbert's insights in *Liberalism, Fascism or Social Democracy*, I suggest that «pre-modern» cleavages in Latin American societies were quite weak. As a result «modern» cleavages –i.e. class cleavages and the antagonism between oligarchy and the people– lacked the cultural and social legacies that were present in Europe. The result was the emergence of hybrid and ideologically under-determined political regimes.

En su estimulante volumen sobre la Europa contemporánea el sociólogo sueco Göran Therborn postula que, a partir de la llegada de los europeos en el siglo XVI, las sociedades americanas, tanto las del sur como las del norte, transitaron una ruta a la modernidad, o a través de ella como añade sugerentemente, que él denomina de los «Nuevos Mundos»¹. La pista que insinúa esta metáfora –relacionándola con los argumentos sobre la dinámica de la matriz Estado-céntrica en América Latina que expuse en textos previos– me lleva a compartir algunas reflexiones en torno al proceso de construcción de las sociedades latinoamericanas².

Inicialmente, la idea que desarrollé en aquellos textos fue que a partir del período de entreguerras del siglo XX se expandieron en América Latina tanto los mecanismos de regulación política de la economía capitalista –entre ellos el control del comercio exterior y de cambios, y el otorgamiento de subsidios a las firmas que sustituían importaciones–, como así también se diseñó e implementó una profusa red de mecanismos de movilización y control político de la ciudadanía, especialmente de los sectores medios y populares³. En resumen, la propuesta de mis textos anteriores era que la economía y los mecanismos de ejercicio de la dominación, que abarcaron también los legados, o en algún caso los residuos, de las relaciones serviles y esclavistas previas, fueron articulados desde el Estado, al mismo tiempo que éste se construía institucionalmente.

Ahora bien, como prefacio a estas notas quiero formular dos puntualizaciones adicionales. La primera es que la expansión efectiva de la regulación estatal co-

¹ Göran Therborn, *European Modernity and Beyond. The Trajectory of European Societies 1945-2000*, London, Sage, 1995. Therborn describe la ruta de los Nuevos Mundos a partir de dos cuestiones centrales: 1) la aplicación o no del discurso moderno de los derechos, y 2) la determinación de quiénes pertenecían al Pueblo (*the people*). Agrega que los clivajes políticos en esta ruta tendieron a ser ideológicamente pragmáticos o sincretistas, y socio-económicamente sub-determinadas (*under-determined*), y que la cuestión racial devino decisiva.

² Me refiero a «Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina», originalmente publicado en el *Journal of Latin American Studies* en 1991; «La Política: clave del largo plazo latinoamericano», publicado en Marcelo Cavarozzi, *El Capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens, 1996; y «Acción presidencial en la América Latina: antecedentes históricos y una tipología del siglo XXI», en: Sergio Fausto (comp.), *Difícil Democracia*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010.

³ Wanderley Guilherme dos Santos capta con agudeza este fenómeno al definir a la «ciudadanía regulada» como el «concepto de ciudadanía cuyas raíces no se encuentra en un código de valores políticos (...) sino en un sistema de estratificación ocupacional definido por norma legal» (*Cidadanía e Justiça*, Río de Janeiro, Campus, 1979, p. 75).

menzó en varias de las sociedades de América Latina antes de la crisis abierta por la Primera Guerra Mundial: el proceso, en realidad, se inició durante la segunda mitad del siglo XIX cuando dichas sociedades se integraron plenamente al sistema mundial; me refiero a los casos de México, Brasil, Uruguay, Chile y Argentina. La segunda puntualización es que el diseño e implementación de los mecanismos de dirigismo estatal y de ciudadanía regulada, en realidad, fueron partes de un proceso más inclusivo y global de «creación de un nuevo mundo» para retornar a la imagen de Therborn⁴. En otras palabras, nuevas sociedades emergieron en estos países como resultado de proyectos de naturaleza política, en los cuales los respectivos Estados jugaron un papel decisivo. No resulta descabellado, por ende, sostener que en América Latina aquellas sociedades que se integraron al sistema mundial tempranamente «fueron construidas desde la política». Se puede agregar, retomando nuevamente las pistas que proporciona Therborn, que la ruta a la modernidad de «los Nuevos Mundos» latinoamericanos generaron clivajes sociales económicamente «sub-determinados», y que tuvieron un carácter híbrido y pragmático; resultando, por lo tanto, políticamente sobre-determinados.

Partiendo entonces de la coyuntura de mediados del siglo XIX, en la cual América Latina ingresó a (o traspuso) la modernidad, se sucedieron tres etapas en su «itinerario»: 1) la primera centrada en la construcción del Estado-nación –que se extendió desde la segunda mitad del siglo XIX hasta comienzos de la Primera Guerra Mundial–; 2) la segunda, de incorporación de las masas a la política, inaugurada con la Revolución Mexicana y la experiencia batllista uruguaya, y que tuvo su último hito con la Unidad Popular en Chile –período al que podríamos bautizar como «el siglo XX corto» de la región–; y 3) la tercera, caracterizada por la estabilización de regímenes democráticos inaugurada con las transiciones de

⁴ En algunos casos estos «nuevos mundos» incluyeron un dramático cambio poblacional. En el medio siglo que precedió a 1914 en Argentina, Uruguay y el centro-sur de Brasil se produjo una verdadera revolución demográfica debido al influjo masivo de la inmigración trasatlántica; también llegaron numerosos inmigrantes a otros países de la región, como Chile, Cuba y Venezuela, pero en una proporción menor que en los primeros casos. Este aluvión –como lo denominó críticamente un aristócrata chileno– produjo un cambio drástico de esas sociedades al generar nuevos actores y nuevas costumbres. Pero, más allá de esta profunda metamorfosis, en la mayor parte de América Latina, el derrumbe de los imperios ibéricos erosionó a las viejas sociedades coloniales y a los patrones jerárquicos en los que se sostenían sus clases dominantes, creando un vacío al cual se ha referido magistralmente Tulio Halperín Donghi.

la década de 1980; estabilización que puso fin a los autoritarismos fundacionales de la década de 1970, y también clausuró el ciclo de procesos revolucionarios iniciados con la experiencia cubana. En estas notas analizo ciertos rasgos de las dos primeras etapas; la tercera formará parte de otro texto.

LA CONSTRUCCIÓN DE ESTADOS Y DE CLASES DOMINANTES

Desde los albores del siglo XIX, el problema con el que se enfrentaron las elites de los territorios latinoamericanos —especialmente en aquellos casos que analizo acá y que se expandieron al ritmo del crecimiento de la minería y la agricultura de exportación— no fue sólo el de erigir las instituciones vinculadas a un modelo de organización político-administrativo que llenara el vacío dejado por el derrumbe del imperio colonial español (o el progresivo desvanecimiento del imperio portugués en el caso de Brasil), sino también el de construir comunidades que se basaran, aunque fuera imaginariamente como apunta Fernando Escalante Gonzalbo para el caso mexicano, en la idea de *ciudadanos*, reemplazando a la de *súbditos* sobre la que se habían sostenido las monarquías ibéricas⁵. Inspirándonos nuevamente en Therborn, se podría argüir que esta pretensión, de por sí compleja, se tornó aún más ilusoria en aquellos territorios o espacios en los cuales era importante la presencia de etnias que eran consideradas inferiores por los europeos y los criollos, es decir las originarias y las afroamericanas. Como es sabido, esas etnias constituyeron la mayoría de la población en buena parte de la región andina, en el sur de Mesoamérica y en la cuenca caribeña donde se instalaron plantaciones.

Las nuevas clases dominantes que emergieron en el siglo XIX se enfrentaron a una tarea nada menor, porque más allá de definir y sostener verosímilmente un conjunto de relaciones jerárquicas que sometieran a trabajadores, campesinos, esclavos y comunidades indígenas, tuvieron que construirse a sí mismas. A diferencia de la Europa feudal, en la cual del viejo orden sobrevivieron tanto aristócratas que liquidaron o redefinieron los patrones de relación servil como burgueses que fueron imbricando el poder del dinero con el poder estatal, en América Latina la formación de comunidades que trascendieran los vínculos de carácter local transcurrió simultáneamente a la formación de las clases nacionales que dirigieron el proceso;

⁵ Me refiero a *Ciudadanos imaginarios*, México DF, El Colegio de México, 1992.

exagerando el contraste, se puede sostener que en la región no hubo un «viejo orden» que fuera la antítesis del nuevo, pero al mismo tiempo le diera un soporte, como sugieren entre otros Karl Polanyi y Gregory Luebbert, para el caso europeo.

El rasgo fundacional de las sociedades latinoamericanas al que aludo fue sugerido por un par de autores al analizar el desarrollo de Brasil y Chile durante el siglo XIX. La primera es Maria de Fátima Silva Gouvêa en su *O Império das províncias* quien, al explorar la creación y construcción institucional del imperio *esclavócrata* brasileño bajo los herederos de los Bragança, subraya que dicho proceso implicó la formación simultánea de un Estado –con intenciones centralizadoras pero en la práctica regionalizado– y de las clases dirigentes especialmente en las provincias más dinámicas del Centro Sur y del Sur, como Río de Janeiro, Río Grande do Sul y São Paulo⁶. Por mi parte, en un texto referido al Chile del ochocientos, he hecho una afirmación parecida al señalar que la construcción del Estado nacional chileno a partir de la década de 1830 fue paralela a la constitución de la oligarquía terrateniente como una clase-en-el-Estado⁷.

Los dos casos mencionados sugieren uno de los rasgos centrales de los procesos de construcción de la semi-periferia latinoamericana, conjunto que incluye también a México, Argentina y Uruguay, y que corresponde a los casos en los que el desarrollo primario exportador inaugurado en la segunda mitad del siglo XIX estuvo asociado a la formación de un Estado nacional dotado de un grado relativamente significativo de soberanía. En ellos, las clases dirigentes se enfrentaron con un triple desafío. En primer lugar, tuvieron que generar las condiciones propiamente productivas y de gestión para dinamizar la extracción, cultivo, procesamiento y exportación de las *commodities* agrícolas y mineras cuya demanda estaba creciendo en el mundo –como se sabe, la canasta de exportables abarcó desde el oro, la plata y algunos metales no preciosos como el cobre, el zinc y el estaño; los fertilizantes como el guano y el salitre; hasta la lana, la carne vacuna, las maderas, el henequén, los cereales, el caucho, el cacao y ya hacia fines del período, el petróleo–. Para ello, las elites latinoamericanas se convirtieron en los socios menores, pero ciertamente

⁶ Maria de Fátima Gouvêa, *O império das províncias: Rio de Janeiro, 1822-1889*, Civilização Brasileira Editora, 2008. La autora repasa en el hecho que «a Coroa foi capaz de manipular eventos em favor do interesse daquele duplo processo de construção: o Estado e seu principal grupo dirigente» (pp. 73-74).

⁷ Marcelo Cavarozzi, «El orden oligárquico en Chile», en: *Desarrollo Económico*, vol. 18, n° 70, IDES, 1978.

no irrelevantes, de los operadores que controlaban el comercio internacional y el mercado de capitales con base en la *haute finance* de Londres, París y Nueva York. Estas tareas las desarrollaron tanto en los casos en que el respectivo sector productivo quedó en su poder, como en aquellos otros en que la propiedad y el *management* pasó a manos de firmas extranjeras.

En segundo lugar, las elites que dirigieron el proceso de plena integración al mercado mundial debieron también promover la construcción de Estado; es decir la creación de los mecanismos burocráticos, jurídicos, hacendarios y militares a través de los cuales se pudiera ejercer un cierto control, más o menos real, sobre la población y el territorio. Finalmente, las nuevas clases dirigentes se enfrentaron con el desafío de articular un régimen político. ¿Qué significaba esto? Implicaba definir las características de la comunidad a la cual se gobernaba y representaba, partiendo de una situación en la cual la existencia de lazos sociales previos era precaria, como sostuve al postular la inexistencia de un «viejo orden». Emergía, por ende, un doble desafío: el de dibujar el contorno de la comunidad en construcción, es decir de quiénes la integraban y quiénes no, y cómo esos «ciudadanos» eran «representados» por *the ruling elite*. Más complicado aún, ¿cómo seleccionar dentro de los miembros de la elite a los «más destacados», es decir a los ocupantes de los cargos superiores del gobierno y la administración? Este fue el talón de Aquiles en la ecuación oligárquica. Los conflictos generados por la competencia entre «ins» y «outs», como apunta Timothy Scully para el caso de Chile, entre presidentes y parlamentos, y entre diferentes maquinarias regionales, nunca se resolvieron legítimamente de modo estable. Se diseñaron, ciertamente, algunos mecanismos que aliviaron temporariamente las presiones y los estallidos –los ejemplos más destacados fueron la república parlamentaria en Chile (1891-1925), la dictadura personalista en México (1876-1910) y la conservación del poder en los espacios regionales que se logró en la República Velha brasileira (1889-1930)–. Pero todos esos mecanismos acabaron saltando por los aires, siendo la revolución mexicana el ejemplo más dramático.

¿Cuál era el meollo de la conflictividad irresuelta de los regímenes oligárquicos? Las diferentes facciones que competían por el control de los cargos de la cúpula del Estado nunca se pusieron plenamente de acuerdo en torno a reglas que dirimiran las modalidades de acceso a dichos cargos. Y esa falta de acuerdos se refería, en primer lugar, a quiénes eran «ciudadanos», cómo votaban, y cómo y quiénes contaban los votos; el corolario de este desacuerdo era, claro está, la utilización

sistemática del fraude. Empero, había una segunda cuestión contenciosa, que tenía efectos aún más serios en cuanto a la gravedad y la violencia de los conflictos: el fraude, y los otros ardidés y enredos que las elites, sus leguleyos y sus policías bravos inventaban. Estas prácticas, no sólo tenían como consecuencia excluir formalmente o de hecho a la mayoría de los potenciales ciudadanos del sufragio, es decir a las clases medias y populares; sino que, asimismo el fraude era utilizado por las diferentes facciones de las elites en sus luchas internas.

En el mismo núcleo del régimen oligárquico, por lo tanto, se plantó la simiente de su insoluble ilegitimidad. Las disputas centrales no fueron solamente sobre el Estado y sus funciones, ni sobre los rumbos a seguir en materia de economía, sino también sobre la arquitectura del régimen político. Y en esa decisiva instancia fundacional, la falta de acuerdo en torno a cómo se ampliaría efectivamente el sufragio abrió una caja de Pandora que no se cerraría por más de un siglo.

LAS CLASES MEDIAS Y POPULARES Y LA POLÍTICA DE MASAS

La conflictividad en torno al régimen político, y al peso que tendría el sufragio dentro de él, no disminuyó cuando se derrumbaron los sistemas oligárquicos entre 1905 (Uruguay) y 1930 (Brasil). Por el contrario, los conflictos se agudizaron y el indicador más certero de ese fenómeno fue que la intervención de las fuerzas armadas en la política se tornó más sistemática y desembozada. Incluso en el caso uruguayo, donde ciertamente los militares estaban lejos de controlar los medios de los que disponían en los otros cuatro casos, un «golpe blando» ejecutado por un presidente en ejercicio, Gabriel Terra—disponiendo el cierre del Congreso y proscripciones de políticos opositores— contó con el disimulado aval de las fuerzas armadas⁸.

Y precisamente, excepto en el caso uruguayo, la inclusión de las clases medias y de algunos sectores de las clases populares en el juego electoral no se tradujo en la consolidación de regímenes democráticos. Al contrario, especialmente en Brasil y Argentina, el sistema político se tornó más inestable. Ambos países ingresaron, coincidentemente en 1930, en un extenso medio siglo de permanente interven-

⁸ Esta circunstancia llevó a José Nun a proponer la categoría de «golpe militar de clase media» en su célebre artículo de la década de 1960. «América Latina: la crisis hegemónica y el golpe militar», en: *Desarrollo Económico*, n° 22-23, IDES, 1966.

cionismo militar. También en Chile, los militares permanecieron como vigilantes guardianes dentro de un sistema pre-democrático y excluyente hasta 1958; en ese último año, la modificación de las leyes que regulaban el sufragio y el fin de la larga proscripción de los comunistas, abrió las compuertas de la ampliación plena de la ciudadanía, la emergencia de dos consistentes propuestas reformistas (1964 y 1970), y el consiguiente, y sangriento, fin del breve interregno democrático.

El juego político resultante bloqueó la posibilidad de construcción de un régimen democrático como así también de un régimen no democrático estable, con una notable, y conocida, excepción: la de México. En este caso, el último gran caudillo militar de la revolución, Lázaro Cárdenas, puso fin al ciclo inaugurado en 1920, de asesinatos presidenciales y conflictos internos de la «familia revolucionaria» resueltos a través de las armas. Para ello amplificó y tornó más complejas las tareas a cargo del partido único creado por su predecesor, Plutarco Elías Calles. Calles simplemente había creado el Partido Nacional Revolucionario para resolver desde arriba las disputas por la presidencia y las gobernaciones, o sea para reservarse él, como Jefe Máximo, la última palabra. Después de enviarlo al exilio, Cárdenas, por cierto, no se privó de ejercer las prerrogativas previstas por Calles; sin embargo, a la par que promovió la progresiva exclusión de los militares del juego político, puso al partido, a esa altura rebautizado de la Revolución Mexicana, a cargo de la crítica función de organizar a los trabajadores y campesinos incorporando como sectores a las respectivas centrales. En conclusión, el único régimen político legítimo y estable en esta etapa de incorporación de las masas a la política fue autoritario y civilista.

En los otros casos se fue armando un juego cuyas dos principales cartas eran aparentemente contradictorias: una, la amenaza, explícita o no, de intervención militar; y la otra, los *bluffs* a los que recurrían los políticos y las elites —es decir los *parceiros reais*— utilizando como baraja al *parceiro fantasma*, «el pueblo» en la sugerente dicotomía que Weffort acuñó en 1963⁹. Como resultado de ello, la efectividad de la participación electoral de las masas estuvo fundamentalmente vinculada a su potencial disruptivo —sus contribuciones a la ingobernabilidad—,

⁹ El artículo original de Francisco Weffort es citado por el mismo autor en *O Populismo na política brasileira*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

y no a alimentar la legitimidad de los procesos de toma de decisiones o a la promoción de la *accountability* de los funcionarios públicos electos.

Estos cuellos de botella y carencias de los regímenes de participación de masas quedaron sepultados, no sólo metafóricamente, por los regímenes militares fundacionales de la década de 1970. La pregunta que me formulo en la continuación de este texto es en qué medida esa limitación ha sido superada por las democracias de los últimos treinta años.

Registro bibliográfico

CAVAROZZI, MARCELO

«La construcción política de las sociedades latinoamericanas y su talón de Aquiles: el régimen político», en: ESTUDIOS SOCIALES, revista universitaria semestral, año XXIV, N° 46, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, primer semestre, 2014, pp. 225-233.

Descriptorios · Describers

Regímenes políticos débiles / sociedades latinoamericanas semi-periféricas

Weak political regimes / semi-peripheral Latin American societies