

# LAS FORMAS DE GOBIERNO Y EL DESARROLLO LATINOAMERICANO

## (UN RETO A LA TEORÍA DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO)

SUMARIO: 1. *Los primeros enfoques sistemáticos sobre el Estado en Latinoamérica.* 2. *Hacia una nueva tipología en la comparación de sistemas políticos y de gobierno en Latinoamérica.* 3. *Conclusión.*

### I. *Los primeros enfoques sistemáticos sobre el Estado en Latinoamérica*

La vasta literatura que se ha producido para tratar de explicar las diversas tipologías del Estado en el desarrollo capitalista periférico, muestra hasta qué punto ha sido difícil para los teóricos del Estado y de la ciencia política conceptualizar en forma apropiada al Estado de la periferia capitalista. En realidad, el problema radica en que los enfoques y doctrinas que hasta hace poco trataron de explicar el multiforme y polifacético problema de las formas que asumía la *polis* en el subdesarrollo, se basaban en el mismo conjunto de hipótesis y a veces incluso en el mismo tipo de metodologías que habían sido concebidas y aplicadas a las formas de gobierno surgidas en los países desarrollados. Cuando más, muchas de las teorías e intentos más o menos exitosos resultaban ser adaptaciones hechizas tomadas de la teoría del Estado y de la ciencia política, tal y como se habían desarrollado por los tratadistas clásicos para explicar las formas de gobierno en los países desarrollados. Tilman Evers, en un extenso desarrollo que sería reiterativo incluir aquí, demuestra cómo la aplicación indiscriminada de las categorías y formas explicativas de la teoría del Estado y de la ciencia política de los países desarrollados distorsionaron la explicación de la *polis* en los países en desarrollo. La imitación extralógica ha provocado el surgimiento de una concepción confusa y abigarrada, llena de tipologías barrocas que se superponen y duplican.

Pero la exhuberancia y el exotismo de la abundante y contradictoria literatura —hasta hace poco existente— que intentó explicar la *polis* de la periferia capitalista, no ha contribuido a esclarecer mejor tal fenómeno. Aún más, puede decirse que incluso haya dificultado su expli-

cación. El propio O'Donnell ha censurado la proliferación de teorías y taxonomías que, en el ámbito latinoamericano, han tratado de explicar las formas de gobierno que se han dado en nuestros países durante el acelerado desarrollo que han emprendido en los últimos tiempos.<sup>1</sup>

No es mi intención en este trabajo la de emprender la hercúlea tarea de analizar todas las teorías y tipologías existentes; tampoco incurriré en la osadía de tratar de proponer una sistematización, o, incluso, una nueva tipología de tipologías. En este trabajo, únicamente me propongo llevar a cabo un análisis de segundo nivel sobre un número limitado de enfoques y teorías formuladas para Latinoamérica, en general, y para México, en especial.

A fin de no proponer un estudio retrospectivo que lo convirtiera en un ensayo histórico, arrancaré mi análisis refiriéndome al trabajo de Robert Scott, formulado en su libro *Mexican Government in Transition*. La edición de 1964 rechazó la utilización de un análisis meramente formal o institucional; la obra de Scott, en su versión original de 1959, utilizó la distinción entre sistemas occidentales de gobierno y sistemas no-occidentales,<sup>2</sup> que ya en su tiempo fue muy discutida y a la que posteriormente se le consideró como inexacta e insuficiente.

Usando la terminología de Michel Foucault formulada con respecto de la evolución de las clasificaciones, podría decirse que la utilización de un método de definición por negación equivaldría a usar un enfoque de tipo taxonómico, lo que a su vez excluiría la posibilidad de efectuar una comparación de grado. Por ello, una distinción sobre la base de sistemas occidentales *vis a vis* sistemas no-occidentales, como la que empleó Scott en su primera edición, sólo era útil para introducir comparaciones de orden.<sup>3</sup> El uso de comparaciones de orden tiene dos inconvenientes, principalmente: primero, dificulta la posibilidad de llevar a cabo una ulterior formalización del método comparativo y obstaculiza la posibilidad de proponer y usar una escala más universal, conforme a la cual se intenten las comparaciones.

Otra distorsión más, que produce la carencia de un marco de referencia para llevar a cabo los estudios comparativos entre los sistemas de gobierno de los países desarrollados y los subdesarrollados, es la de percibir a dichos sistemas como entes aislados. Por lo consiguiente, por

<sup>1</sup> O'Donnell, Guillermo, "Corporatism and the Questions of the State", *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, James Malloy (ed.), Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1979, p. 47.

<sup>2</sup> Scott, Robert E., *Mexican Government in Transition*, Urbana, University of Illinois Press, 1964, p. 315.

<sup>3</sup> Foucault, Michel, *The Order of Things: An Archeology of the Human Science*, New York, Vintage Books, 1973, pp. 53-55.

un periodo prolongado, los sistemas de gobierno de los países subdesarrollados sólo fueron comparados en términos de sus semejanzas y diferencias con los de los países desarrollados. No se incluía en este enfoque reflexión alguna con respecto de las conexiones formales e informales que se dan entre estos dos tipos de países. Simplemente, se ignoró la articulación de uno y otros en un sistema mundial, donde se encuentran insertos en relaciones de dependencia; enfoque que fue exhaustivamente explorado por la escuela dependentista latinoamericana.

Inicialmente, un moderado entusiasmo se reflejó en los estudios formulados por los tratadistas de los países desarrollados y por sus seguidores en los países subdesarrollados. Uno y otros descubrieron jubilosos las semejanzas, así fueran exclusivamente formales, que mostraban los sistemas de gobierno de ambos tipos de países. Sin embargo, pronto saltaron a la vista las diferencias que separaban a dichos sistemas en los diferentes países comparados. Un examen más profundo y detenido reveló que aun en el caso de las aparentemente semejantes estructuras formales de los gobiernos de países subdesarrollados, había un buen número de simulaciones en vez de auténticas semejanzas.

El propio Scott llegó a la conclusión de que el concepto de proceso político (*Political Process*) —entendiendo por éste el aspecto dinámico del aparato político-constitucional— contribuyó a revelar la realidad que existía bajo las apariencias formales, a las que se enfocó el análisis institucional. Karl Loewenstein, usando un enfoque similar al de Scott, por lo que hace a no confiarse exclusivamente al análisis institucional, así como por lo que respecta a la utilización del concepto de proceso político, llegó a conclusiones semejantes. Karl Loewenstein, desde luego, no se redujo al caso de México o al del conjunto de sistemas de gobierno latinoamericanos, sus conclusiones tuvieron un grado de generalidad mucho más amplio.

El grado de discrepancia que hay entre los sistemas formales y las realidades políticas de los sistemas de gobierno existentes fuera del mundo occidental, indujo a Karl Loewenstein a proponer una clasificación tripartita en la que las dos últimas categorías prácticamente se utilizan para clasificar a los países situados fuera del ámbito de las democracias occidentales. Dentro de la primera categoría incluye a los países cuyos sistemas de gobierno tienen constituciones "nominales", donde, si bien existe una discrepancia entre las instituciones formales y las realidades del proceso político, hay un compromiso o una intención de reducir la discrepancia existente, conforme avanza el proceso de desarrollo. En la segunda categoría están los países cuyas constituciones son "semánticas", donde además de existir una discrepancia en-

tre sus realidades políticas y sus constituciones, no existe la intención de considerar a estas últimas como programas a desarrollar, sino que tales países utilizan a sus instituciones juridico-políticas como una especie de disfraz para ocultar la realidad de sus formas dictatoriales de gobierno.<sup>4</sup>

A pesar de que probablemente Loewenstein no se propuso utilizar su clasificación con propósitos estrictamente basados en consideraciones ideológicas, teorías similares a las suyas fueron empleadas con fines políticos, particularmente durante las décadas de los cincuenta y de los sesenta. En especial, las teorías "científicas" con usos políticos fueron impulsadas por el conflicto bipolar de la "Guerra Fría". Los tratadistas partidarios de las democracias occidentales, usando criterios similares a los de Loewenstein, construyeron escalas o continuos de medición, que coincidían con el espacio que creó la confrontación bipolar que se extendió desde los Estados Unidos, en un extremo, hasta la Unión Soviética, en el otro. A través del uso de dicha escala valorativa, los científicos sociales aprobaban o reproban a los sistemas de gobierno, según que se acercaran a uno de los extremos.

Los sistemas de gobierno existentes en la periferia capitalista pueden entenderse mejor a través de un análisis funcional, que permita apreciar más claramente la dinámica función que cumple el Estado en los países en desarrollo, donde aquél es caracterizado y determinado en un alto grado por la que quizá sea su más importante función: transformar a su sociedad en un país urbano e industrial. Consecuentemente, muchas de las características que presenta el Estado en los países en desarrollo se explican en función de su papel como agencia de desarrollo. Estas consideraciones, entre otras, sugieren un buen número de preguntas; de entre ellas destacaré inicialmente una, teniendo en cuenta que la estructura del Estado es en gran medida determinada por su función de transformación económica y social, una vez que alcance su finalidad última, ¿qué sucederá con el Estado? ¿Se hará su estructura obsoleta, de manera que deba, a su vez, transformarse para desempeñar un papel diferente dentro de la sociedad desarrollada? O bien, si le fuera imposible transformarse a sí mismo ¿sería necesario sustituir la estructura estatal caduca por una nueva? Una estructura más a tono con la nueva sociedad desarrollada que supuestamente debe generar.

Sin embargo, otra importante cuestión, aún por resolverse, proyecta una sombra amenazadora sobre el optimismo que comparten la mayoría de los tratadistas afiliados a las corrientes de la "modernización"

<sup>4</sup> Loewenstein, Karl, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, The University of Chicago Press, 1965, pp. 147-153.

y el "desarrollo. ¿Serán ambos, modernización y desarrollo, metas alcanzables para todos los países? Dando por supuesto que la historia era un desarrollo unilinear y positivo, la modernización o el desarrollo, como metas, se han situado dentro de un escenario estático. Pero ¿qué sucedería si tales metas fueran concebidas dentro de un contexto dinámico, donde las metas se desplazan a su vez, como sucede en el caso de los países desarrollados? Si tal fuera el caso, la meta final del proceso de desarrollo se desplazaría al propio tiempo que evolucionan los países desarrollados. De tal manera que el desarrollo sólo vendría a ser una meta alcanzable para los países en desarrollo, desde un punto de vista relativo, dado que el desarrollo, como meta, se ha venido definiendo en función del límite último alcanzado por los países desarrollados. Así, la diferencia existente entre los países desarrollados y los demás, sirve para definir a los últimos de manera negativa y determina en gran parte la relación de dependencia existente, especialmente por lo que toca a la dependencia tecnológica. Por lo tanto, desarrollo y modernización vendrían a resultar procesos interminables donde la distorsión estructural creada por la dependencia sería permanente; asumiría diferentes formas, pero no desaparecería.

Scott todavía hizo uso del concepto de gobierno, sin que utilizara el de Estado, quizá porque este último todavía no aparecía en la parafernalia metodológica de los cientistas sociales norteamericanos o su uso no era tan extendido. El concepto de gobierno, como lo usaron Scott y la mayoría de sus contemporáneos, no era lo suficientemente amplio como para dar una idea de las vastas implicaciones que provocaba la acumulación de grupos, funciones e intereses que interaccionan en la intrincada estructura que coordinan y ordenan las hipertrofiadas burocracias de los países en desarrollo.

El concepto de Estado ha resultado más apropiado para describir los órganos de toma de decisión y las instancias donde política y economía se definen e implantan a través de estructuras centralizadas y corporativizadas. No sólo hay diferencias cuantitativas entre el Estado en un país desarrollado y en un país en desarrollo. La diferencia entre las dimensiones del aparato burocrático de ambos es debida a la extensión de la intervención del Estado en la economía. Sin embargo, la diferencia no es sólo cuantitativa; en los países capitalistas desarrollados el Estado no puede adquirir el mismo grado de autonomía con respecto de su sociedad. Por ello, el término de gobierno, en su sentido estricto y reducido, no puede servir para describir apropiadamente las diferencias existentes entre las maquinarias gubernamentales de los países capitalistas del centro y de la periferia.

Otra de las deficiencias presentes en el enfoque de Scott, que fue compartido por otros de sus contemporáneos, consistió en la utilización de una especie de taxonomía, a la que podría llamarse precientífica, por parecerse a aquellas que se usaron en los siglos xvii y xviii.<sup>5</sup> La mayor parte de los cientistas sociales norteamericanos y europeos, han construido sus tablas de clasificación de los sistemas de gobierno, seleccionando una característica a la que consideran de especial relevancia y, por ende, le otorgan la función de característica definitoria. Dicha característica es usada para establecer comparaciones basadas en diferencias y semejanzas. En la mayor parte de los casos, la característica seleccionada por los cientistas sociales norteamericanos y europeos, fue el sistema gubernamental y/o el sistema electoral. Al elegir los sistemas mencionados como el criterio fundamental de diferenciación entre distintos tipos de gobierno y sistemas políticos, los tratadistas nacionales de las llamadas democracias liberales se basan en razones de tipo no sólo estrictamente nacional, sino también ideológico.

El modelo de la democracia liberal fue adaptado a una amplia y heterogénea gama de países de la periferia capitalista, lo que facilitó la formulación de clasificaciones y tipologías fundadas en elementos formales e institucionales, a su vez basadas en las adaptaciones del tipo general de la democracia liberal. En un principio, la falta de conciencia del grado en que las semejanzas entre las formas de gobierno existentes en los países desarrollados y los subdesarrollados eran superficiales, llevó a muchos tratadistas a la formulación de clasificaciones que se basaban en elementos puramente formales, tomándolos como criterios confiables. Por casi dos décadas los comparatistas formularon profusas obras con base en los análisis de los sistemas de partidos y de las instituciones formales de gobierno, como principales criterios de diferenciación.

Recientemente, una segunda generación de cientistas sociales ha comenzado a introducir otros criterios de clasificación, basados no sólo en elementos formales e institucionales, sino también en criterios estructurales y funcionales, por ejemplo, analizando la articulación existente entre la política y la economía. Mientras tanto, un gran número de obras y otros trabajos académicos, basados fundamentalmente en el análisis de las estructuras formales de gobierno, resultaron artificiales cuando no incluso indujeron al error. En otros casos, algunos de los trabajos y obras basados en los sistemas electorales y en los partidos políticos dejaron de tener vigencia debido a que en la mayoría de los

<sup>5</sup> Foucault, Michel, *op. cit.*, pp. 140, 144 y 145.

países de la periferia capitalista una epidemia de golpes de Estado terminó por suspender o abolir los partidos políticos y las elecciones.

Posteriormente, los comparatistas y politólogos de los países desarrollados han confrontado la realidad y se han hecho conscientes del hecho de que los sistemas políticos y los gobiernos de los países en desarrollo no suelen conformar su acción con los principios enunciados por sus constituciones o, incluso, éstas han dejado de estar en vigencia. Desde entonces, los comparatistas son menos optimistas con respecto del desarrollo lineal y positivo en el que en algún tiempo creyeron. Los más optimistas todavía piensan que los países subdesarrollados llegarán, en el futuro, a un estado de desarrollo que les permitirá transformarse en una democracia liberal; pero también han llegado a la conclusión de que tardarán mucho más tiempo del pensado en poder llegar a ese punto.

En el caso de México, el descubrimiento del carácter no muy democrático de su sistema político y de gobierno correspondió a una nueva generación de académicos, de entre los que he seleccionado a Frank Brandenburgh, como un ejemplo. A él se debe la celebrada y muy conocida connotación del carácter oligárquico del sistema político mexicano como la "Familia revolucionaria". Aun cuando la afortunada expresión ya era conocida en México, Brandenburgh le dio renombre universal.<sup>6</sup>

Después de que la rebelión estudiantil de los sesenta amainó, los nuevos defensores de la democracia, sublimando su activismo estudiantil en su nuevo papel de académicos disidentes, revisaron las optimistas conclusiones de la vieja generación y descubrieron que gran cantidad de los regímenes de los países en desarrollo no eran tan democráticos como aparentaban. La mayor parte de los nuevos especialistas, de los que gran cantidad eran de centro y centro-izquierda, adoptaron una posición francamente crítica frente al sistema político mexicano, con marcadas diferencias entre ellos, que van desde el enfoque de Roger Hansen, más bien ponderado e incluso ligeramente cínico, hasta la crítica virulenta del enfoque neomarxista de James Cockroft.<sup>7</sup> Los dos incluyeron en sus obras una excelente información y demostraron tener una visión penetrante, basada no sólo en su extraordinaria formación teórica, sino también en su conocimiento inmediato de la realidad del

<sup>6</sup> Brandenburgh, Frank, *The Making of Modern Mexico*, Englewood Cliffs, New Jersey, 1970, p. 3.

<sup>7</sup> Hansen, Roger, *The Politics of Mexico's Development*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1973, pp. 107, 163, 129 y 130; Cockroft, James, *Mexico: Class Formation, Capital Accumulation and the State*, New York, Monthly Review Press, 1983, pp. 237-241.

país. Incluso, ambos autores aventuraron algunos pronósticos. La capacidad de Hansen para adelantarse a los acontecimientos resultó confirmada por la realidad, en muchos casos, entre ellos, cuando pronosticó el curso de acción que Echeverría podría adoptar una vez que asumiera la presidencia.<sup>8</sup> En el caso de Cockroft, todavía no ha transcurrido el tiempo necesario para concluir si sus fatídicos pronósticos resultaron ciertos.<sup>9</sup>

## 2. *Hacia una nueva tipología en la comparación de sistemas políticos y de gobierno en Latinoamérica*

Fue hasta los años setenta cuando los estudiosos de los sistemas políticos de los países en desarrollo y, en particular, de Latinoamérica, comenzaron a buscar conceptos y elaboraciones teóricas que se adaptaron mejor a las particularidades que presentaban las estructuras y mecanismos políticos existentes en países en desarrollo, de capitalismo dependiente o periférico. La corriente más prometedora en aquel momento intentó explicar los sistemas políticos latinoamericanos usando el concepto de corporatismo. El modelo en cuestión aún era identificado con los regímenes de incorporación de intereses y grupos de presión que habían contendido con las democracias liberales durante la primera mitad del siglo veinte y, por lo tanto, eran percibidos como sistemas ajenos, si no es que opuestos a las democracias liberales. Por la misma razón, el intento de usar el modelo corporatista como principio explicativo, constituyó un esfuerzo, por parte de los teóricos de la democracia liberal y de las escuelas afines, para superar sus prejuicios en el estudio de sistemas políticos relativamente ajenos a los suyos.

Los autores que han utilizado el modelo corporatista, en mayor o menor grado, se han avocado al estudio de la interacción política que se desarrolla en los sistemas de capitalismo dependiente, sin confinar su estudio a la tradicional área de partidos políticos y elecciones. Usando otra vez la terminología de Foucault, aun cuando sólo sea para propósitos ilustrativos, podría decirse que con la introducción del modelo corporatista, el método comparativo se aproxima al nivel de servirse de la comparación de estructuras análogas, en vez de sólo utilizar características definitorias como criterios para la formulación de clasificaciones. Las estructuras democráticas que sólo formalmente se adaptaron a países de la periferia, no son ni centrales ni originales, estructural o

<sup>8</sup> Hansen, Roger, *op. cit.*, p. 231.

<sup>9</sup> Cockroft, James, *op. cit.*, pp. 313-314.



funcionalmente, son sólo derivativas; dicho de otro modo, son variables dependientes cuyas funciones y formas son condicionadas por otros factores e instituciones políticas que sí ocupan una posición central.

El modelo corporatista constituye un adelanto notable, aun cuando todavía tiene un uso limitado e imperfecto. Para comenzar, su nombre aún posee una serie de implicaciones relacionadas con recientes acontecimientos históricos, que tenderían a sugerir una asociación con los sistemas políticos que provocaron la última Guerra Mundial. El concepto de corporatismo, para llegar a ser un elemento de análisis neutro, todavía requeriría una ulterior refinación, con el objeto de que se acoten más claramente sus límites reales de definición. De otra manera, el concepto de corporatismo podría ser responsable de la generación de un confuso y heterogéneo conjunto de significados diversos, que terminarían por oscurecer el concepto original, si no es que por quitarle toda eficacia explicativa.

Schmitter, quien primero aplicó el concepto de corporatismo a los sistemas políticos y de gobierno de los países de la periferia capitalista, se ha dedicado al estudio de los sistemas políticos de Europa occidental.<sup>10</sup> Por ello, me referiré a autores como James Malloy, Guillermo O'Donnell y David Collier. Afortunadamente, no sólo el grupo de autores que trabaja sobre la aplicación del concepto del corporatismo ha podido contribuir con ideas originales. También un grupo de autores, usando enfoques neomarxistas, ha contribuido con aportaciones originales, de entre los que cabe mencionar principalmente a Tilman Evers.

O'Donnell ha sido particularmente afortunado en señalar que el concepto de corporatismo es útil en la explicación de ciertas estructuras de enlace entre el Estado y la sociedad, pero no como una caracterización global de la sociedad; es decir, no como un tipo alternativo.<sup>11</sup> Incluso, O'Donnell hace una muy interesante distinción entre el corporatismo privatizante y el estatizante. El primero, se encuentra aún en las democracias liberales de los países capitalistas desarrollados, mientras que el segundo aparece en la periferia capitalista. La penetración bifronte, que es al propio tiempo privatizante y estatizante, "tiende a aparecer en situación de dominación autoritaria".<sup>12</sup> Refiriéndose a los sistemas políticos de la periferia, O'Donnell formuló su célebre concepto de "autoritarismo burocrático", cuya definición, entre otras cosas, implica la exclusión de lo que él llama el "sector popular".<sup>13</sup> Un aná-

<sup>10</sup> Schmitter, C. Philippe, "Still the Century of Corporatism", *Review of Politics*, Notre Dame, Indiana, vol. 36, núm. 1, January 1974, *passim*.

<sup>11</sup> O'Donnell, Guillermo, *op. cit.*, p. 47.

<sup>12</sup> *Idem*, pp. 48-49.

<sup>13</sup> *Idem*, pp. 68-69.

lisis simultáneo de su conceptualización del corporatismo y el autoritarismo burocrático pone de manifiesto una serie de elementos muy importantes. En primer término, conforme a su definición de corporatismo privatizante, tal fenómeno es propio de las democracias liberales de las economías de mercado. Sin embargo, la penetración unilateral de las esferas gubernamentales por grupos de interés privado, no constituye la única ni la más relevante característica de la democracia liberal; más bien, la característica principal parece ser la interacción de las corporaciones privadas y la corporación pública con un electorado masivo, en una situación competitiva.

A mayor abundamiento, si se toma en cuenta el trabajo de Charles Lindblom, especialmente por lo que concierne a la penetración de las grandes corporaciones privadas en el ámbito de la política, parece claro que dicho autor considera que tal irrupción representa una amenaza para el sutil balance que requiere el funcionamiento ideal de un sistema democrático.<sup>14</sup> De cualquier manera, no es únicamente la penetración del ámbito político por los grupos que emergen de la sociedad lo que caracteriza a la democracia. Además, un corporatismo bifronte, por sí mismo, no sería suficiente para amenazar a la democracia, en tanto haya un electorado masivo que participe en condiciones competitivas. Hay varios ejemplos de casos en que la esfera política es penetrada por grupos e intereses de la sociedad, al propio tiempo que estos últimos son también penetrados por grupos e intereses gubernamentales, en países que son considerados como democráticos, por ejemplo, el caso del complejo industrial-militar del Pentágono, en los Estados Unidos. Además, también podrían citarse como ejemplos aquellos casos de países desarrollados donde existe una extensa regulación de la economía por parte del Estado y/o un vasto sector nacionalizado de la propia economía; así como también aquellos sistemas que tienen un amplio control financiero por parte del gobierno, a través de la banca nacionalizada, como en el caso de Francia. En todos estos casos, sería muy difícil concluir que no hay, por lo menos, un cierto nivel de penetración bifronte, en los términos de O'Donnell. Sin embargo, a pesar del alto grado de estatismo que existe en algunos de los países industrializados de Europa occidental, nadie pensaría en excluirlos de la categoría de democracias del tipo llamado por Robert Dahl "poliarquía".<sup>15</sup> Cuando O'Donnell se refiere a la exclusión del "sector popular", en realidad implica la exclusión del electorado masivo o, incluso, del sis-

<sup>14</sup> Lindblom, Charles E., *Politics and Markets: The World's Political Economic System*, New York, Basic Books, Inc. Publishers, 1977, pp. 189-194.

<sup>15</sup> Dahl, Robert, *Poliarchy*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1971, p. 8.

tema electoral, en su totalidad. Es más, en el caso de Latinoamérica, los patrones de estratificación social muestran que el "sector popular" es la mayoría de la población. Por lo tanto, es posible concluir que en Latinoamérica, el autoritarismo burocrático, como tipo de régimen de gobierno, ha sido más responsable del autoritarismo por excluir al "sector popular", que por el grado de penetración bifronte que pueda haber propiciado.

La caracterización de O'Donnell del Estado autoritario en Latinoamérica presenta varios problemas. En su modelo de autoritarismo burocrático está implicada la suposición de que el Estado puede ser relativamente autónomo de la sociedad como resultado de una burocracia también relativamente autónoma. Sin embargo, antes de asignar un papel protagónico a la burocracia, se debe demostrar que no hay ningún patrón de reclutamiento, ya sea positivo o negativo, que admita la suposición de que el sector privado mantuvo un cierto grado de control sobre la burocracia. Naturalmente, dentro del sector privado habría que incluir lo mismo a los representantes del capital nacional que a los representantes del capital internacional, ambos segmentos de la burguesía nacional. Después de los hallazgos de Alfred Stepan relativos al impacto de la política de "seguridad continental" generada como una respuesta a la amenaza percibida en el régimen cubano, al que se consideró como una cabeza de playa en la expansión de la hegemonía soviética en Latinoamérica,<sup>16</sup> y después de la caracterización aportada por Peter Evans de la alianza hegemónica del capital transnacional, el Estado y el sector privado en Brasil,<sup>17</sup> es más bien difícil pensar en que la burocracia sea un ente relativamente autónomo y aislado, aun dentro de los regímenes del tipo del autoritarismo burocrático.

Del hecho de que el capitalismo autoritario de la periferia, como su contraparte en los países de tardío desarrollo capitalista en la propia Europa (por ejemplo, Alemania), hubieran requerido o requieran de una vasta burocracia para acelerar el proceso de industrialización, no se deriva por sí misma la necesidad de utilizar un término impreciso como el de autoritarismo burocrático. Por ello, es necesario hacer algunas precisiones; si el nuevo tipo propuesto por O'Donnell se refiere a un tipo especial de capitalismo tardío en la periferia, sería conveniente explicitar la diferencia existente con los regímenes de Europa

<sup>16</sup> Stepan, Alfred, "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion", *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*, Alfred Stepan (ed.), New Haven, Yale University Press, 1977, pp. 45-53.

<sup>17</sup> Evans, Peter, *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and local Capital in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1979, pp. 228-248.

oriental, que también son burocráticos y autoritarios, aunque no sean capitalistas.

Conforme a algunos tratadistas occidentales, de la talla del norteamericano Jerry Hough, actualmente los Estados de Europa oriental no llenan los requisitos para ser incluidos en la categoría de regímenes totalitarios.<sup>18</sup> Aun cuando algunos de aquellos países pudieran ser ubicados dentro de una categoría aparte dentro del tipo de los autoritarios, debido a sus posibilidades en potencia para convertirse en regímenes totalitarios, lo mismo podría argumentarse de algunos países de régimen autoritario burocrático, que han desarrollado una sofisticada maquinaria de propaganda y represión masiva muy similar a la que desarrollaron los países fascistas.

Los regímenes profascistas de la periferia capitalista se ven impedidos en su ulterior desarrollo, porque no podrían llegar a ser auténticos regímenes fascistas y al propio tiempo depender de países con regímenes liberales y democráticos. Lo más lógico es que O'Donnell haya pensado en su tipo de autoritarismo burocrático como el medio para alcanzar un desarrollo acelerado y sostenido en la periferia capitalista. Probablemente, O'Donnell omitió especificar que su tipo era un subtipo de capitalismo dependiente, con objeto de evitar ser redundante; después de todo, casi todos los países de industrialización tardía, capitalistas, tienen regímenes burocráticos, más o menos autoritarios.

Sin embargo, no todos los proyectos de industrialización acelerada en la periferia capitalista son iguales. La combinación de estrategias cambia de un país a otro. De la misma manera, la exclusión del "sector popular" puede llevarse a cabo de diferentes maneras y en diversos grados; *i.e.*, puede ser económica, política o de los dos tipos. Desafortunadamente, en todas las estrategias de desarrollo posibles, las diferencias más importantes entre unas y otras escapa a la vaga connotación que permite el tipo del autoritarismo burocrático. Cuando el desarrollo acelerado es alcanzado a través de la violencia y el terror, suprimiendo elecciones, imponiendo la censura, aboliendo las libertades de la ciudadanía y produciendo un gran número de bajas en la población civil, es imprescindible distinguir este tipo de regímenes que no son necesariamente la regla general de aquellos otros que, sin llegar a alcanzar el grado de perfección democrática de los países capitalistas desarrollados, pueden lograr una tasa de desarrollo aceptable, sin recurrir por sistema a medios tan censurables para mantener un desarrollo acelerado.

Si las teorías y los modelos que existen dentro del ámbito del estudio

<sup>18</sup> Hough, Jerry, *The Soviet Union and Social Science Theory*, Cambridge, Harvard University Press, 1977, pp. 3-15.

comparativo de los sistemas políticos y de gobierno, no pueden discriminar entre los distintos tipos de regímenes, en función de las gigantescas diferencias existentes entre sus respectivos métodos para lograr un desarrollo aceptable, no resulta difícil concluir que el tipo propuesto por O'Donnell —que pretende aplicar a un buen número de países de Latinoamérica— deja a un lado factores de diferenciación y caracterización importantes. Por ello, si el tipo propuesto por O'Donnell fuera usado para introducir diferenciaciones relevantes en el ámbito del capitalismo dependiente o periférico, resultaría no ser de una gran utilidad, porque ninguna diferenciación relevante podría hacerse a partir de un concepto tan omnicompreensivo. Si, por el otro lado, el tipo en cuestión es usado para hacer comparaciones entre los regímenes de países capitalistas periféricos o dependientes, el tipo en cuestión puede conducir a conclusiones redundantes.

El autoritarismo burocrático, como modelo, resulta redundante en el caso de la periferia capitalista, porque, como ya se ha dicho, los capitalismo periféricos o dependientes, como los demás capitalismo de desarrollo tardío, presentan una hipertrofia del sector burocrático que asume las funciones de agencia de desarrollo y un mayor o menor grado de autoritarismo, resultante del alto grado de estatismo y centralización. El modelo de O'Donnell es incompleto cuando se trata de establecer comparaciones entre países de la periferia capitalista porque, como ya se ha dicho, no permite establecer diferencias de grado entre los diversos tipos de políticas que utilizan los países en desarrollo para mantener una alta tasa de crecimiento de su economía, sin que al propio tiempo se provoque un proceso de inestabilidad o se requiera de una represión generalizada.

Tilman Evers ha hecho una interesante disquisición en torno a la legitimación en los países de la periferia capitalista, argumentando que, debido a las contradicciones inherentes al desarrollo dependiente, no es posible generalizar las condiciones para la reproducción capitalista. En otras palabras, el desarrollo no es autosostenido. Las contradicciones generan una serie de desarrollos irracionales que interfieren en mayor o menor grado con la eficacia con que el dinero y el derecho sirven para la articulación y agregación de intereses en los países capitalistas desarrollados.<sup>19</sup> Además, debido a la deficiencia del aparato productivo, la mayor parte de los países capitalistas dependientes no pueden disponer de la cantidad necesaria de excedentes de producción que haga posible su negociación y distribución, a través de los foros de con-

<sup>19</sup> Evers, Tilman, *El Estado en la periferia capitalista*, México, Siglo XXI Editores, 1981, pp. 146-147.

tratación colectiva, en forma de incrementos o la capacidad de consumo de la población trabajadora o a través de transferencias económicas, en forma de gasto social y prestaciones. Al carecer, asimismo, de un nivel adecuado de legitimación material, los países capitalistas dependientes tienen que recurrir, como soluciones alternativas, a mantener un alto grado de control ideológico, una represión continua o ambas. Tomando en consideración los conceptos de Evers arriba incluidos, es posible caracterizar al modelo de autoritarismo burocrático como el de un caso extremo de régimen autoritario en países capitalistas de desarrollo tardío y dependiente, donde por muchos motivos y razones de las que no podría excluirse el deseo de mantener una alta tasa de desarrollo, al carecer de los recursos necesarios para enfrentar las tareas que se ha propuesto, el Estado recurre a un desusado nivel de violencia institucional y represión generalizada.

Desafortunadamente, existen muchos ejemplos de países capitalistas periféricos donde los gobiernos no son capaces de legitimarse a través de la generación de recursos suficientes para subvenir las más elementales necesidades de sus habitantes de menores ingresos, ni tienen la capacidad para disimular o de alguna manera justificar la desalentadora perspectiva que ofrecen a aquéllos. Tampoco pueden hacer más tolerable la desalentadora perspectiva que ofrecen al sector popular a través del control ideológico o a través de la manipulación de su percepción de la realidad social, de forma que disminuyan sus expectativas y acepten las que el gobierno les puede ofrecer.

Sin embargo, la mayor parte de los países en desarrollo tratan de desplegar una más o menos compleja gama de mecanismos de legitimación. Por lo que sólo ocasional o marginalmente están dispuestos a recurrir a métodos predominantemente represivos en vez de mantener un nivel adecuado de legitimación material. Regímenes autoritarios burocráticos como los que han experimentado Argentina y Chile son excepciones. El precio de la estabilidad que tales regímenes han tenido que pagar en asesinatos, torturas y desaparición de personas, no se puede comparar con los casos aislados de represión a que han tenido que recurrir los regímenes menos autoritarios de otros países en desarrollo. Lo mismo podría decirse de otros regímenes menos represivos que los mismos países antes mencionados han tenido. En el caso de Latinoamérica, el severo y súbito descenso en la capacidad adquisitiva del sector popular, la supresión radical de partidos políticos, así como la voluntad consciente y premeditada de usar la violencia generalizada en contra de la población, que han puesto en práctica los regímenes autoritarios burocráticos, no han tenido paralelo, como resultado de un plan precon-

cebido y minuciosamente ejecutado. Para encontrar casos semejantes habría que recurrir a ejemplos dramáticos del género de la política represiva que se ejerció en contra de los pueblos de Europa oriental por los gobiernos de ocupación alemana durante la Segunda Guerra Mundial.

Para las ciencias sociales en general y para los propósitos de la comparación de sistemas políticos y de gobierno, en particular, es crucial poder diferenciar entre regímenes que permiten la existencia de un sistema electoral y los que lo proscriben, así como entre los regímenes que pueden proporcionar un mínimo de legitimación material en lugar de represión masiva, no sólo por motivos éticos. Sin embargo, tan cruciales distinciones no pueden hacerse con precisión utilizando el modelo de O'Donnell. ¿Qué tan burocrático y qué tan autoritario tiene que ser un régimen para poder ser incluido dentro del modelo de O'Donnell? Todos los capitalismo dependientes o periféricos son más burocráticos y más autoritarios que los capitalismo centrales. Los límites del modelo de O'Donnell no han sido fijados claramente. En un principio parecía que su modelo se restringiría a los regímenes militares neoliberales de Argentina, Brasil y Chile, pero después trató de extender su modelo a otros países como México, si bien en forma poco clara. Por ello, para estar en condiciones de formular distinciones más precisas entre los posibles diferentes tipos de regímenes existentes en la periferia capitalista, criterios más precisos de distinción deben ser propuestos.

Volviendo al modelo del corporatismo, podría decirse que también se requieren criterios de distinción más específicos. Sin embargo, en este ámbito, sí se han adelantado desarrollos prometedores, como los trabajos de los Collier y Robert Kaufmann. Los primeros han propuesto una ulterior distinción sobre la base de las preguntas ¿quién? ¿a quién? y ¿cómo? La primera pregunta se refiere a los protagonistas de la coalición de poder en los sistemas políticos pretendidamente corporativistas; la segunda, se refiere a las clases o sectores sociales afectados por la acción de los grupos hegemónicos y, finalmente, la tercera pregunta se refiere a los recursos o métodos utilizados por estos últimos para organizar su política.<sup>20</sup> Por su parte, Kaufmann ha propuesto una clasificación basada en las diferencias que resultan de la compleja articulación entre los grupos de interés y los partidos políti-

<sup>20</sup> Collier, David y Ruth Berins Collier, "Who Does What, to Whom, and How: Toward a Comparative Analysis of Latin American Corporatism", *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, James Malloy (ed.), Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1979, pp. 479-509; Kaufmann, Robert, "Corporatism, Clientelism and Partisan Conflict: A Study of Seven Latin America Countries", *idem*.

cos. De esta manera, su clasificación no únicamente toma en consideración los elementos formales del sistema de partidos, sino también la perspectiva de la función que cumplen los grupos de interés. El esquema de análisis que Kaufmann propone es de tal manera amplio que permite la inclusión de los factores de índole histórica que influyen en la configuración del sistema político. Este último es otro de los aciertos de Kaufmann, ya que su enfoque, al incorporar desarrollos históricos relevantes, no incurre en la omisión tan común en los autores norteamericanos de ignorar la historia en los análisis de la política.

La reciente tendencia, caracterizada por la formulación de tipologías y clasificaciones de sistemas políticos y de gobierno basados en la articulación de elementos estructurales que van más allá de las instituciones formales, representa un avance notable, que hará posible la utilización de parámetros más realistas. Lo anterior permitirá no únicamente desarrollar clasificaciones más realistas, sino también contar con puntos de referencia más sólidos para la ulterior realización de trabajos que puedan verificarse empíricamente. De alguna manera, los trabajos de O'Donnell, Kaufmann y los Collier son un ejemplo de esfuerzos dirigidos en el sentido apuntado. Sin embargo, en todos ellos es notable una omisión. Ninguno incluye a uno de los actores más importantes en las coaliciones de poder de los países latinoamericanos: el conjunto de industrias transnacionales, instituciones crediticias y otros representantes del capital extranjero. En particular, dentro de la tradición de la ciencia política norteamericana, uno de los más afortunados estudios de la posición estratégica del capital internacional en la coalición de poder en Latinoamérica es el de Peter Evans. El innovador estudio de Evans, incluso, ha caracterizado a un nuevo tipo de sistema político-económico: el desarrollo dependiente, que en términos generales coincide con el concepto de semiperiferia.<sup>21</sup> La aportación de Evans en la caracterización del tipo de desarrollo dependiente es la integración de una coalición tripartita, en la que concurren los tres sectores económicos más relevantes: el sector privado, las multinacionales y el sector público, integrado por las empresas públicas.

La coalición tripartita de Evans ocupa una posición dominante, tanto en la economía como en la política de los países cuyo desarrollo económico los ha colocado en un nivel superior al de los países subdesarrollados. Teniendo en cuenta que el modelo de Evans ha sido diseñado a partir del caso de Brasil, su extensión a otros países podría requerir de ajustes. El propio Evans adelanta la posibilidad de aplicar su modelo a otros países de la semiperiferia, como sería el caso de México,

<sup>21</sup> Evans, Peter, *op. cit.*, pp. 50-54.



pero sin haberlo intentado hasta el momento. Un ejemplo de los ajustes que deberían introducirse para poder generalizar el modelo de Evans, sería el de los ajustes que se requerirían en países como México, donde a pesar de las limitaciones que un sistema de partido hegemónico implica, existe un amplio número de decisiones que se toman en instancias de tipo político, ajenas a la coalición tripartita a que alude Evans. En algunos casos, incluso las decisiones que se toman por la coalición tripartita son afectadas por presiones que provienen de la esfera política. En realidad, únicamente en los países con un sistema autoritario burocrático, donde ha tenido lugar una exclusión del sector popular y un desplazamiento de la esfera política, es que es posible pensar en una coalición tripartita como la de Evans, que pueda llevar a cabo decisiones y resolver sobre políticas, sin interferencias provenientes de la esfera política. De otra manera, por deficiente o incompleto que sea el sistema electoral y la incidencia de los partidos políticos, es prácticamente imposible que no se dejen sentir los efectos de la actividad de estos últimos, ni que las decisiones que se tomen en la coalición tripartita no se vean influidas por las presiones que provienen de la esfera de actividad política.

La intrincada articulación del capital internacional en la economía y en la política de los países en desarrollo es enfocada con mayor amplitud por medio del esquema de análisis que propone Tilman Evers. En primer término, el autor mencionado principia por rechazar la noción marxista tradicional de que en el caso de la periferia capitalista existe una correspondencia entre el Estado y la sociedad. Para Evers, el ámbito de la sociedad en un país de la periferia capitalista incluye no únicamente al comprendido dentro de su territorio, sino también al ámbito del mercado internacional y al de los sectores de la economía de los países capitalistas desarrollados de que depende el Estado de la periferia.<sup>22</sup>

Evers encuentra, además, otra diferencia en la relación existente entre el ámbito político y el económico en los países periféricos. El ámbito económico en estos últimos es un subsistema, cuyo más dinámico sector está subordinado a la economía de los centros del capitalismo internacional. En cambio, el ámbito político es relativamente autónomo, de modo que es percibido como un sistema, que si bien es influido por otros sistemas, no por ello puede dejar de ser considerado como independiente, dentro de la comunidad internacional de países. Por lo tanto, la relación existente entre lo político y lo económico no es de correspondencia recíproca. Los sectores del ámbito económico que per-

<sup>22</sup> Evers, Tilman, *op. cit.*, pp. 177-182.

tenecen o están íntimamente asociados con el capital extranjero están situados en el límite del alcance del Estado periférico. Según el mismo autor, la relación Estado-sociedad en la periferia capitalista es muy compleja y más bien atípica, dado que el Estado no tiene, en estricto sentido, una sociedad propia. De hecho, tal es la razón por la que se ha afirmado que el Estado en la periferia capitalista puede adelantarse a su sociedad, cuando en realidad lo que sucede es que el Estado sólo parcialmente corresponde con la anterior, la otra parte de su correspondencia está referida a diversos sectores de las economías desarrolladas. Incluso, Evers considera que los sectores dominantes de la sociedad son estos últimos.<sup>23</sup>

Evers considera que, en lugar de existir una relación recíproca entre las esferas económica y política, existe una mutua interacción que se da a diferentes niveles, a lo largo de una estructura escalonada. En el primer escalón se localiza el contexto de la producción integrada al mercado internacional; el segundo, corresponde al nivel del Estado nacional, de la periferia capitalista, y, el tercero, a estructuras socio-económicas locales que existen dentro del mismo Estado.<sup>24</sup> No estoy completamente de acuerdo con la estructura que plantea Evers. Yo colocaría en el primer escalón las estructuras de la cúspide de la triada de Evans; transnacionales y empresas públicas y privadas, todas ellas de índole estratégica. A las anteriores agregaría los ministerios o departamentos de Estado, así como las agencias o bancos de desarrollo de mayor relevancia en la política y la economía nacionales. En el segundo escalón, ubicaría a los sectores económicos de nivel nacional que no tienen una importancia estratégica, tanto públicos como privados, incluyendo a las transnacionales de poca importancia. Además, incluiría a los líderes y a las camarillas de los partidos políticos nacionales y de los sindicatos nacionales de más peso político. Por último, en el tercer escalón, situaría a la mayor parte de las estructuras gubernamentales locales, junto con los sectores industriales, comerciales y agrícolas de índole local. Asimismo, ubicaría en el mismo nivel a los partidos políticos minoritarios (siempre que no se trate de sistemas bipartidistas) junto con otros grupos políticos y sindicales de menor relevancia.

La inclusión de los diferentes tipos de actores y fuerzas dentro de cada uno de los tres escalones tendría que ajustarse de un país a otro. Por ejemplo, en los sistemas bipartidistas o pluripartidistas altamente competitivos, la dirigencia de los partidos nacionales debería moverse del segundo al primer nivel. En los países donde la agricultura sea un

<sup>23</sup> *Idem*, pp. 83-85.

<sup>24</sup> *Idem*, pp. 172-173.

sector dominante desde el punto de vista económico (como sería el caso, por ejemplo, de países agrícolas monoexportadores), los representantes de dichos intereses tendrían que moverse del tercer al segundo o incluso al primer lugar. En el caso de las dictaduras militares, sus juntas y demás cúpulas organizativas, deberían ser ubicadas en el primer escalón o nivel, a menos que prácticamente fuera imposible diferenciar entre la élite burocrática y la militar.

En suma, puede afirmarse que, de acuerdo con Evers, los principales problemas que los Estados de la periferia capitalista confrontan son dos. En primer lugar, la integración política y económica de una realidad social heterogénea, resultado de la imposibilidad de generalizar las condiciones de la reproducción capitalista. En segundo término, el problema de la articulación o inserción de las economías dependientes en el mercado internacional. Careciendo de la fuerza integradora de un sistema de mercado nacional completamente desarrollado, la función de integrar y reconciliar grupos e intereses parcialmente contradictorios recae en la burocracia nacional. Sin embargo, la conciliación de tales grupos e intereses implica en sí misma la generación de contradicciones que resulta en un estado de crisis estructural.<sup>25</sup>

El esquema explicativo de Evers supera por su complejidad a muchas interpretaciones reduccionistas de la compleja realidad de las estructuras estatales en la periferia capitalista. Sin embargo, la barroca exuberancia de la realidad política tercermundista, así como su carácter heterogéneo y polimórfico, requerirían de ajustes para abarcar la vasta gama de estructuras estatales. Por ejemplo, en los casos en que grupos fuertes de la burguesía nacional y local han podido resistir a la burocracia central y mantener sus ámbitos de poder relativamente independientes, parece haber más posibilidades de que se produzca un tipo de desarrollo más afín al capitalista liberal, con un cierto grado de pluralismo político. Tal es el caso de los países donde una agricultura comercial floreciente, basada en una combinación de grandes y medianos propietarios paternalistas y con clientelas políticas, hacen posible una integración política y económica que no depende completamente del Estado y su hipertrofiada burocracia política y económica. El éxito de la agricultura comercial dinámica contribuye a generar excedentes de producción para negociar con los demás grupos sociales, aporta recursos para el proceso de desarrollo y no requiere de una intervención del Estado que reduzca el pluralismo político típico del desarrollo capitalista liberal.

En el caso de México, las alternativas de desarrollo fueron diferentes

<sup>25</sup> *Idem*, pp. 123-124.

a las mencionadas en el último párrafo. La agricultura comercial ha competido con la minería y el petróleo como fuentes de financiamiento del desarrollo nacional y de la generación de divisas. Recientemente, el petróleo se ha convertido en el factor estratégico del desarrollo, al mismo tiempo que la agricultura entró en un proceso de decadencia que evidencia el hecho de que México sea un país importador de granos y otros productos agrícolas. Además, a partir de los años treinta se generó una política agraria que terminó por entregar la mayoría de las tierras laborables a las comunidades ejidales, excluyendo la posibilidad de que se generara un sistema de propietarios de nivel medio y de orientación empresarial. Incluso, se ha insistido en señalar que parte del sector de pequeños propietarios esconde latifundios virtuales. Los minifundistas en combinación con los ejidatarios son los propietarios de la mayor parte de la tierra laborable. La viabilidad del sistema de producción actual depende en gran medida de la vasta intervención del Estado en forma de crédito, asesoría y comercialización.<sup>26</sup> Además, las organizaciones agrarias mayoritarias, en el ámbito ejidal y de pequeños propietarios, se han incorporado al partido dominante: Partido Revolucionario Institucional (PRI). El cuadro descrito implica que la correspondencia entre el sistema de propiedad agrícola y el sistema político tendería a mantener el sistema de partido dominante como la alternativa más viable.

### 3. *Conclusión*

La inestabilidad y el autoritarismo son dos de las características que comparten la mayoría de los sistemas de gobierno de los países en desarrollo. No se trata de un problema de coyuntura, sino de índole estructural, resultante de las contradicciones internas generadas por la dificultad para generalizar las condiciones de la reproducción del capitalismo; asimismo, contribuyen a la crisis estructural las distorsiones introducidas por las relaciones de dependencia. Los regímenes del tipo autoritario burocrático han sido poco efectivos en lo que se refiere a la superación de los "cuellos de botella" que produce el mismo desarrollo dependiente.

Huntington y O'Donnell están dentro del conjunto de tratadistas contemporáneos que han pretendido explicar, en forma más o menos exitosa, el por qué de la aparente contradicción que resulta del hecho

<sup>26</sup> Gutelman, Michel, *Capitalismo y reforma agraria en México*, México, Ediciones Era, 1983, pp. 161-179 y 241-258.

de que los países en desarrollo dependientes de los países capitalistas democráticos tiendan a tener o mantener sistemas de gobierno antidemocrático. Para Huntington la explicación de la inestabilidad en los países en desarrollo se origina en la aceleración del desarrollo, por lo que se hace necesario un mayor grado de autoritarismo.<sup>27</sup> O'Donnell encuentra que los "cuellos de botella" que se originan en el tránsito de una etapa de sustitución de importaciones a otra, hacen necesario el establecimiento de un gobierno autoritario que permita continuar el proceso de "profundización". A tales efectos, es necesario deprimir el nivel de consumo del sector popular para incrementar el proceso de capitalización, lo que, a su vez, requiere de la exclusión del mismo sector popular del ámbito de la participación política. Naturalmente, la exclusión no puede ser voluntaria, por lo que se requiere del incremento del nivel de autoritarismo.<sup>28</sup>

De alguna manera, puede decirse que O'Donnell ha adaptado al desarrollo capitalista acelerado de corte autoritario una especie de explicación teórica legitimatoria, similar a la función que cumplió el leninismo con respecto del marxismo clásico. De hecho, el modelo autoritario burocrático de O'Donnell es una especie de desarrollo capitalista con centralismo económico y político, opuesto o por lo menos diverso del patrón de desarrollo que postula el capitalismo liberal clásico. Además la explicación que implica el modelo de O'Donnell cumple con otras funciones. Primeramente, reduce la brecha de legitimación que las corrientes pluralistas abrieron entre el centro y la periferia capitalista, al descubrir que las apariencias formales de los sistemas de gobierno de los países en desarrollo no necesariamente coincidían con la realidad de su vida política. Originalmente, el animoso criticismo de los pluralistas se dirigió a los países de Europa oriental; pero, con el tiempo, también las deficientes democracias del tercer mundo fueron objeto de su crítica. Si bien la censura que los países de Europa oriental recibieron fue funcional para el *establishment* de las democracias capitalistas, la extensión de la misma a su propia esfera de influencia trajo consigo resultados contradictorios. Naturalmente, las repercusiones políticas de la ciencia política pueden ser involuntarias e incluso imprevistas, por lo menos, mientras no se demuestra lo contrario.

El modelo de O'Donnell vino a explicar algunas de las contradicciones que se habían generado por la discrepancia entre los sistemas de gobierno del centro y la periferia capitalista. En efecto, por algún

<sup>27</sup> Huntington, Samuel, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1967, pp. 41-58.

<sup>28</sup> O'Donnell, Guillermo, *op. cit.*, p. 54.

tiempo, la afirmación de que el capitalismo ofrecía la única alternativa de desarrollo con libertad y democracia, pareció no ser confirmada por los países en desarrollo dependiente de la periferia capitalista. Las ideas de O'Donnell abordaron tal problemática explicando que el autoritarismo era necesario para romper los "cuellos de botella" del desarrollo dependiente. Únicamente, tras los interludios autoritarios, sería posible acceder a la siguiente etapa del proceso de sustitución de importaciones. En el modelo de O'Donnell la burocracia desarrollista, también llamada tecnocracia por otros autores, juega un papel semejante al que juega para Lenin el partido comunista en el periodo conocido como la "dictadura del proletariado". De tal manera que, *mutatis mutandis*, podría decirse que, tras el periodo en que la dictadura desarrollista del modelo autoritario burocrático debe ejercer su poder omnimodo para facilitar el necesario tránsito que supere el "cuello de botella", será posible acceder a un periodo de desarrollo económico pleno y con libertad política, de la misma manera que tras la necesaria dictadura del proletariado se accede a la tierra prometida del comunismo desarrollado.

A pesar de que el modelo de O'Donnell todavía puede ser válido para algunos casos concretos o en condiciones especiales, la evidencia histórica posterior a su modelo ha sido por lo menos parcialmente adversa. Incluso antes de la evidencia abrumadora del fracaso de los gobiernos autoritarios del Cono Sur para promover el desarrollo acelerado y romper los "cuellos de botella", algunos autores habían señalado los puntos débiles de la teoría de O'Donnell. Por ejemplo, José Serra demostró que el proceso de "profundización", que permite superar las etapas de desarrollo entre las fases del proceso de sustitución de importaciones, ya había dado principio cuando se establecieron los gobiernos autoritarios burocráticos del Cono Sur. Además, dicho proceso de "profundización" no se incrementó sensiblemente durante el régimen autoritario.<sup>29</sup> Después del rotundo fracaso de los regímenes autoritarios de Argentina, Chile y Uruguay, y después de la liberalización del régimen de Brasil, resulta imposible mantener la urgencia del modelo de O'Donnell tal y como originalmente fue pensado. No obstante, no puede descartarse que el modelo en cuestión siga siendo aplicable para el caso de otros países del tercer mundo, por ejemplo, Corea o Taiwán.

A diferencia del marxismo que admite la posibilidad de que existe una cierta independencia del Estado frente a la sociedad, en el caso

<sup>29</sup> Serra, José, "Three Mistaken These Regarding the Connection between Industrialization and Authoritarian Regimes", *The New Authoritarianism in Latin America*, David Collier (ed.), Princeton, Princeton University Press, 1979, pp. 113, 117 y 118.

de los regímenes bonapartistas, para O'Donnell el Estado sólo logra un grado notable de autonomía frente a un sector de la sociedad. En efecto, en el modelo autoritario burocrático, el Estado se autonomiza única y precisamente del sector popular. Como recordamos, tal proceso de autonomización implica un énfasis en la coacción y en la violencia institucionalizadas, que prácticamente sustituye a la legitimación formal. Evers considera que la supresión de la legitimación genera un conflicto entre los países capitalistas dependientes y los desarrollados, por contradecir al principio de legitimidad de estos últimos. Tal contradicción resulta disfuncional, a largo plazo, para los propios países capitalistas dependientes. En efecto, la contradicción con la legitimación de los países capitalistas democráticos, en la que incurrieron los regímenes autoritarios de Argentina, bajo Videla, Viola y Galtieri, y en la que sigue incurriendo el régimen de Pinochet en Chile, han desencadenado una amplia reacción de condena en los países capitalistas desarrollados, que ha revertido en forma de presión política y económica, dirigida a obtener una liberalización o una redemocratización.

Otra diferencia relevante entre O'Donnell y Huntington consiste en que las elaboraciones teóricas de ambos permiten, en grados diversos, su manipulación como legitimación oblicua de los regímenes autoritarios de la periferia capitalista. Sin embargo, en el caso de la explicación de Huntington, aún existe la esperanza de lograr un tránsito no muy autoritario hacia ulteriores etapas de desarrollo. Teniendo en cuenta que para Huntington la aceleración del cambio es uno de los factores determinantes de la inestabilidad, la regulación del tiempo del proceso de desarrollo podría ofrecer la posibilidad de lograr este último, sin una transición completamente autoritaria. Sin embargo, en el caso de la perspectiva de O'Donnell, las posibilidades de plantear un desarrollo sin interludios autoritarios son casi nulas, debido a que prácticamente no existe alternativa para lograr el tránsito a ulteriores etapas de sustitución de importaciones, que no sea la de romper el "cuello de botella" con una dictadura. El determinismo económico en O'Donnell es casi tan inflexible y estrecho como en el leninismo, con la diferencia de que O'Donnell formula su interpretación para el universo negativo del último, el desarrollo capitalista tardío, dependiente y autoritario.

Finalmente, existe otro aspecto en la teoría de O'Donnell en la que es importante reflexionar, no únicamente porque pone de manifiesto una omisión, sino porque permite intuir una posible dirección a seguir en la tarea de perfeccionar la elaboración teórica de O'Donnell. En el modelo del autoritarismo burocrático, uno de los protagonistas de desarrollo en la periferia capitalista no recibe suficiente atención:

el capital transnacional. Si bien Peter Evans ha subsanado para la ciencia política la omisión en que había incurrido O'Donnell, la estructura triangular del modelo de Evans debe ser utilizado en estudios, que también analicen las estructuras corporativas de los países en desarrollo.

El trabajo de Kaufmann y Collier constituye un principio prometededor en la búsqueda de parámetros para el desarrollo de una teoría de nivel intermedio para los estudios comparativos en el área de Latinoamérica. Una elaboración teórica de tal naturaleza vendría a llenar el vacío que han dejado los estudios de nivel monográfico y las grandes teorías o los sistemas que intentan abarcar a todos los países en desarrollo, como si fueran comparables las economías industrializadas de países como Brasil, México y Corea del Sur, con los países agrícolas de África. El enfoque de Kaufmann es uno de los esfuerzos más importantes en el desarrollo de una teoría de nivel intermedio. Como ya ha sido dicho, su análisis incorpora tanto a partidos políticos como a grupos e intereses, articulándolos en un examen global del que Kaufmann obtiene tres diferentes modelos de sistemas de interacción: el basado en grupos de presión (que tiende a ser redistributivo, orientado hacia la reforma agraria y la política obrerista); el de centro dominante (que es de índole desarrollista, con énfasis en la expansión de la inversión extranjera, pero no tiende a ser redistributivo), y el de maquinaria electorera (que tiende a ser distributivo, clientelista y donde el Estado asume una política de patronazgo). El estudio de Kaufmann es susceptible de ampliación y de ulterior perfeccionamiento, pero aun así constituye uno de los trabajos que señalan la dirección a seguir en el estudio comparativo de los países latinoamericanos.

Antes de finalizar, es conveniente tener en mente que el estado de desarrollo dependiente puede no ser una etapa transitoria. Cuando se contempla el panorama global que ofrece el sistema económico mundial, parece más fácil concluir que el desarrollo dependiente puede convertirse en un estado permanente. Al mismo tiempo que el avance de la tecnología en los países desarrollados no parece tener límites, la mayoría de los países subdesarrollados, y aun los que están en desarrollo, padecen la combinación de un incremento constante en la población, al propio tiempo que sus tasas de crecimiento tienden a disminuir. Además de las limitaciones antes mencionadas, el incremento del proteccionismo industrial en los países desarrollados y las críticas condiciones de endeudamiento externo disminuyen todavía más las oportunidades de los países de la periferia capitalista para mantener una tasa de crecimiento lo suficientemente elevada como para poder anticipar que la brecha entre éstos y aquéllos pueda disminuir sensiblemente.



Por otra parte, la experiencia histórica ha demostrado que el ascenso final al centro del mundo capitalista industrializado no depende exclusivamente de la posibilidad de lograr un elevado nivel de desarrollo económico; de alguna manera, también se requiere la aceptación, tácita o explícita, del resto de los países que detentan un cierto grado de hegemonía sobre la economía mundial. Los casos de Alemania y Japón resultan muy ilustrativos: tuvieron que pelearse dos guerras mundiales antes de que se llegara a un reacomodo en el centro capitalista mundial. Alemania y Japón, tras de ser derrotados, asumieron un papel secundario en el centro capitalista mundial, al propio tiempo que Estados Unidos admitió la necesidad de compartir el control sobre la economía y el comercio internacionales, si bien conservando una posición hegemónica.

En el caso de la gran mayoría de los países que actualmente integran la periferia capitalista, sus perspectivas de acceder al centro son todavía más remotas de lo que lo fueron para los países de la semiperiferia, a principios de siglo. Actualmente, ni siquiera los países de la semiperiferia parecen haber llegado a los niveles mínimos de desarrollo relativo que les permitan acceder al centro o ser tomados en consideración para su posible acceso. Pero aun en el caso de que llegaran a alcanzar el nivel necesario de desarrollo, no podría asumirse que su acceso al centro de la economía capitalista internacional puede ser automático. Por lo que si la tendencia actual de los países desarrollados persiste en considerar al comercio internacional como un arma o un foro de confrontación que no admite ganancias recíprocas ni compromisos mutuos, tendremos que concluir que las perspectivas de los países en desarrollo no son promisorias. Pero, si a lo anterior agregamos la combinación de un alto nivel de endeudamiento externo y de tasas elevadas de interés en los préstamos internacionales, la conclusión final sobre el futuro desarrollo en la periferia capitalista tendrá que ser pesimista, por lo menos para la mayoría de los países.

En conclusión, como sea que los países en desarrollo no parecen estar en condiciones de sostener altas tasas de crecimiento y, por lo tanto, no estarán en la posibilidad de cerrar la creciente brecha que les separa de los países desarrollados, es previsible que en un futuro próximo no podrán adquirir el nivel de desarrollo necesario para superar su condición de economías dependientes. En consecuencia, no podrán eliminar las distorsiones que van implícitas en su condición de países en desarrollo dependientes, ni podrán evitar la inestabilidad endémica que resulta del mismo. Aunque con el tiempo los países en desarrollo puedan estar en condición de refuncionalizar su dependencia, no es previsible que la puedan superar.

En la periferia capitalista de nuestros días, el desarrollo congruente de las estructuras económicas y políticas que requeriría un régimen de democracia liberal maduro, no parece ser asequible en el futuro inmediato. Es más, de continuar las condiciones desfavorables que resultan de la crisis económica actual, del proteccionismo industrial y del alto grado de endeudamiento, la situación vigente en los países en desarrollo puede deteriorarse. De ahí que la recesión planificada que eufemísticamente se denomina "austeridad" parezca ser no la mejor, sino la menos perjudicial de las alternativas. Para los países en desarrollo que sufren los efectos de un desarrollo desigual dependiente y limitado, la cuestión más importante a dilucidar en conexión con la evolución de sus sistemas políticos y de gobierno, es la que nos permita determinar hasta qué punto estarán en la posibilidad de consolidar algunos de los avances hechos recientemente, en su penosa transición hacia etapas de mayor libertad y más participación política. Sin embargo, en el caso de los países de la periferia capitalista que confrontan perspectivas económicas aún más sombrías, la principal cuestión a dilucidar es la de determinar hasta qué punto estarán en condición de mantener las incipientes estructuras de participación política y los mínimos de libertad que fueron capaces de establecer en el pasado con tantas dificultades.

Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ