

# La transición a la política de masas en América Latina<sup>1</sup>

Gerardo L. Munck

*University of Illinois at Urbana-Champaign*

---

Antes de la explosión de la investigación centrada en los casos de transición a la democracia a fines del siglo XX, la investigación sobre democratización y democracia se había concentrado de forma prácticamente exclusiva sobre la experiencia de Europa y de un puñado de países de lengua inglesa fuera de Europa, como Nueva Zelanda, Australia, Estados Unidos y Canadá. Esa pauta estaba justificada. Después de todo, así como los estudiosos del totalitarismo y el autoritarismo aprendieron sobre su materia estudiando la Unión Soviética, la España de Franco, o el Zaire de Mobutu Sese Seko, fue mediante el análisis del Occidente avanzado e industrializado como los investigadores pudieron analizar y aprender sobre procesos reales de democratización y sobre democracias en funcionamiento. Sin embargo, es igualmente importante reconocer que aun antes de la ola de democratización posterior a 1974, muchos países fuera del Occidente avanzado se habían democratizado también, e incluso habían funcionado como democracias durante un considerable período de tiempo. Así, si la teoría ha de reflejar con propiedad el registro histórico, es necesario romper con el contraste crecientemente establecido entre las democracias clásicas —aquellos casos primordialmente europeos que se democratizaron a fines del siglo XIX y principios del siglo XX— y las nuevas democracias: aquellos casos principalmente no europeos que se democratizaron a fines del siglo XX. Más en concreto, es importante rescatar la experiencia y analizar una tercera categoría de casos: los casos de democratización y democracia no europeos anteriores a 1974.

Los casos que caen dentro de esta tercera categoría se encuentran en varias regiones del mundo. La India constituye, con razón, el ejemplo mejor conocido de una democracia funcionante, pero varios países más pequeños merecen el mismo rótulo. Otros países pueden caracterizarse con mayor precisión como países que experimentaron la democracia en forma intermitente, al haber sido sus transiciones a la democracia anuladas por rupturas de la democracia. Ejemplos prototípicos de este esfuerzo fallido por establecer una democracia funcionante son Argentina,

---

1. Traducción al castellano de Gustavo Ernesto Emmerich (Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México, D.F.).

Nigeria y Pakistán, pero el conjunto de casos es mucho más amplio e incluye muchos países grandes. En efecto, antes de 1974 la democratización y la democracia no fueron para nada ajenas a ninguna de las principales regiones de lo que entonces se conocía como el Tercer Mundo. Si considerásemos regiones enteras, sin embargo, América Latina destacaría como región situada sólo por detrás de Europa en términos de historia de democratización y democracia.

Buscando introducir en los debates teóricos en curso la perspectiva de casos que no son ni democracias clásicas ni nuevas democracias, este artículo retoma la experiencia latinoamericana anterior a mediados de los años 70. El análisis que se avanza en este artículo, conviene remarcarlo desde un principio, se basa en un importante cuerpo de literatura sobre los regímenes y la democracia en América Latina. Pese a su innegable valor, tal literatura plantea también sus problemas, pues contiene numerosos argumentos inconsistentes e incluso contradictorios, así como muchas lagunas y debates inconclusivos. Estos son problemas significativos, y suscitan dudas sobre su contribución a la acumulación del conocimiento, por lo cual no deben ser tratados con ligereza. Tales problemas, en efecto, apuntan a la necesidad de una síntesis teórica y de un análisis empírico sistemático.

Con la intención de responder a estos problemas, este artículo comienza por ofrecer un modelo de coyunturas críticas y trayectorias dependientes para el análisis de regímenes. En un nivel puramente teórico, el modelo tiene la virtud de combinar variables teóricas que usualmente son presentadas como variables competitivas, vinculando factores explicativos de corto y largo plazos, y de especificar explícitamente los mecanismos causales que guían los procesos políticos y generan efectos sobre los regímenes. Además, a un nivel sustantivo, el modelo tiene la virtud de prestarse a la formulación de una hipótesis concerniente a la experiencia democrática en América Latina antes de su más reciente ola de democratización, que es sumamente poderosa, en el sentido de explicar un proceso amplio, complejo y políticamente muy importante en términos de unas pocas variables. Expresada sucintamente, la hipótesis es que los países latinoamericanos experimentaron una coyuntura crítica común, la transición de la política oligárquica a una basada en las masas, de diferentes maneras, y que las diferentes modalidades de transición a una política basada en las masas pusieron a los países en diferentes trayectorias, caracterizadas por dinámicas de régimen distintas. Más en concreto, las diversas modalidades de transición a una política basada en las masas, determinadas por el poder económico y político de la vieja élite, desataron mecanismos diferentes, que condujeron en mayor o menor medida tanto a la democracia como a la estabilidad de régimen.

Después de presentar esta hipótesis, el grueso del artículo la pone a prueba mediante un análisis comparativo sistemático de cinco casos que ejemplifican un

considerable grado de variación en la variable independiente: Argentina, México, Brasil, Colombia y Uruguay. Este análisis, debe advertirse, busca sintetizar y poner a prueba argumentos acerca de los regímenes en una región durante una cierta época, pero no integra su análisis de los regímenes latinoamericanos al análisis existente de las democracias clásicas y nuevas. Esta tarea más amplia requeriría una comparación explícita de casos de diversas épocas y regiones, algo que excede el alcance de este artículo. Su contribución a esa tarea es, así, indirecta. En efecto, una lección de los recientes debates sobre la extensión de los modelos desarrollados en el contexto de América Latina y Europa del Sur a los casos pos-comunistas es que, aun si una teoría general puede ser deseable, los estudiosos deben tener cuidado de los peligros de la generalización prematura.

### El modelo teórico

El modelo de coyunturas críticas y trayectorias dependientes que propongo aplicar al estudio de los regímenes en América Latina consiste de los siguientes elementos clave:

1. La identificación de una coyuntura crítica y la especificación de la cuestión política por resolver;
2. La identificación de las dimensiones conceptuales que especifican la variable respuesta potencial a la misma coyuntura crítica o, más brevemente, las modalidades de transición; y
3. La especificación de los legados de la variable respuesta a una coyuntura crítica en términos de:
  - i) los desacuerdos en torno a los cuales se forman los actores y la capacidad de dichos actores para manejar conflictos políticos, y
  - ii) el impacto de estos factores sobre la democratically del régimen—la cual se determina por la medida en la que los intereses mayoritarios y minoritarios pueden ser negociados y así canalizados a través de instituciones políticas— y sobre la estabilidad del régimen—determinada por la medida en que el poder económico de los actores corresponde a su poder político—.

Cada uno de estos elementos del modelo teórico involucra cuestiones que merecen ser clarificadas y desarrolladas. En el resto de esta sección presentaré, pues, el modelo teórico que sirve de base para el análisis comparativo que se aborda en la próxima sección.

---

*La coyuntura crítica: La transición a una política basada en las masas*

La identificación de la coyuntura crítica que moldeó la dinámica de los regímenes en la América Latina pre-1974 es un asunto relativamente sencillo. En efecto, así como muchos estudiosos de la democracia en Europa centraron su atención sobre el ascenso de una política basada en las masas, así también los analistas de la política latinoamericana buscaron las raíces de la dinámica de los regímenes en un episodio paralelo: la transición de la política oligárquica a una basada en las masas. Esta transición tuvo lugar en diferentes momentos, aunque hablando en términos generales en la primera mitad del siglo XX. Más aún, en todos los casos esta transición estuvo impulsada por el creciente papel político de las masas y el reto de su incorporación como actores legítimos a la política nacional.

*Las modalidades de transición: El poder político y económico de las viejas élites*

Un asunto más complicado se refiere a las diferentes modalidades por medio de las que los países latinoamericanos manejaron este reto común. Naturalmente, hay muchas formas en que la variable respuesta a la misma coyuntura crítica puede ser especificada. En su conjunto, sin embargo, la literatura sobre América Latina ha reflejado una importante y penetrante noción del análisis de Europa: la lúcida idea de Barrington Moore de que, aun si una transición a un nuevo orden significa el fin del viejo orden, el poder de las viejas élites es una variable crítica en el proceso de transición. La forma en que las élites del viejo orden social en desaparición dejan su marca en el orden emergente ha sido discutida en el contexto latinoamericano de diferentes maneras: algunos se han centrado en los modos en que esta transición ocurre de manera diferente en economías de tipo enclave y en economías controladas nacionalmente; otros, al socaire de Moore, lo han hecho en el papel de las élites terratenientes, explorando la proposición específica de que la democracia es improbable donde estas viejas élites están involucradas en prácticas de represión del campesinado; otros, en fin, se han centrado en el impacto de divisiones dentro de las viejas élites respecto del cambio de régimen, y en la medida en que las transiciones están dominadas por actores de élites o de masas.

No obstante, el desarrollo más sistemático y coherente de la idea de Moore en el contexto latinoamericano es el presentado en *Shaping the Political Arena* (1991), de Ruth Berins Collier y David Collier, lo que hace de este libro un punto central de referencia para considerar cómo relacionar esta idea con las modalidades de transición a una política basada en las masas. Una gran contribución del libro de los Collier es que formula un convincente argumento para concentrarse en las viejas

élites, demostrando a través de un fundamentado análisis cómo la variable “fuerza política de la oligarquía” está ligada estrechamente al tipo de incorporación de los trabajadores y, a través de dicho factor, a la dinámica de los regímenes durante la etapa de transición a una política basada en las masas (Collier y Collier, 1991: 103-05, 748-50). Sin embargo, desde la perspectiva de un intento de dar cuenta tanto del tipo como de la estabilidad de régimen —el propósito de este artículo— el análisis de los Collier plantea algunos problemas.

Desde una perspectiva conceptual, un problema clave es que su intento de ordenar los casos a lo largo de una sola dimensión no permite una adecuada distinción entre los mismos. Este problema es muy obvio en la discusión de las oligarquías argentina y peruana. Como explícitamente remarcan, las oligarquías fueron bastante diferentes en estos dos casos. Así, mientras la oligarquía de Argentina fue muy cohesiva, pero muy débil en el contexto de la arena electoral, la oligarquía de Perú estaba dividida pero era electoralmente más viable (Collier y Collier, 1991: 104-105, 748-749). Tenían, en otras palabras, fortalezas y debilidades opuestas. Sin embargo, dado que los Collier buscan resumir su caracterización de los casos con un concepto unidimensional, combinan implícitamente estos rasgos distintos y argumentan, en definitiva, que ambos casos son similares en el sentido de que pueden ser caracterizados conjuntamente como casos en que la oligarquía era “fuerte en muchos aspectos,” pero a la postre debilitada por un “‘defecto’ crucial en su posición política” (Collier y Collier, 1991: 747). El problema, en resumidas cuentas, es que los matices del concepto complejo de la fuerza de la oligarquía se pierden en el proceso de agregación y, como resultado, casos disímiles son clasificados como si fuesen similares.

Un segundo problema, relacionado con el anterior, concierne a la evaluación de argumentos causales contruidos sobre un concepto agregado de poder oligárquico, ya que, al perderse de vista diferencias significativas, es difícil discernir las implicaciones causales de tales diferencias. Esta desventaja es claramente evidente en el análisis de los Collier sobre varios de sus pares de países. Cabe preguntarse si algunas de las diferencias subsumidas bajo la clasificación similar del poder oligárquico en Argentina y Perú podrían dar cuenta de una significativa diferencia en el resultado final sobre el que los Collier se centran: el golpe populista de 1968 en Perú y el golpe antipopular de 1966 en Argentina. En otro ejemplo, aunque los Collier muestran de manera convincente que el resultado final de la incorporación de las masas en México y Venezuela, dos casos que ellos clasifican como similares en términos de poder oligárquico, despliega similitudes significativas en la estabilidad de ambos regímenes, cabe volver a preguntarse si las diferencias entre las viejas élites en estos dos países pueden dar cuenta de una divergencia clave entre

estos dos casos: el carácter autoritario de México y la naturaleza democrática de Venezuela. Finalmente, cuando los Collier sostienen que las oligarquías en Chile y Brasil pueden clasificarse ambas como muy poderosas, y que tal similitud puede ligarse a los golpes militares habidos en ambos países, cabe preguntarse también si hay alguna diferencia entre las viejas élites en estos dos países que pueda dar cuenta de una divergencia significativa entre esos dos casos: la mucho más larga y profunda experiencia democrática de Chile y la naturaleza mucho más representativa e institucionalizada de los partidos en dicho país.

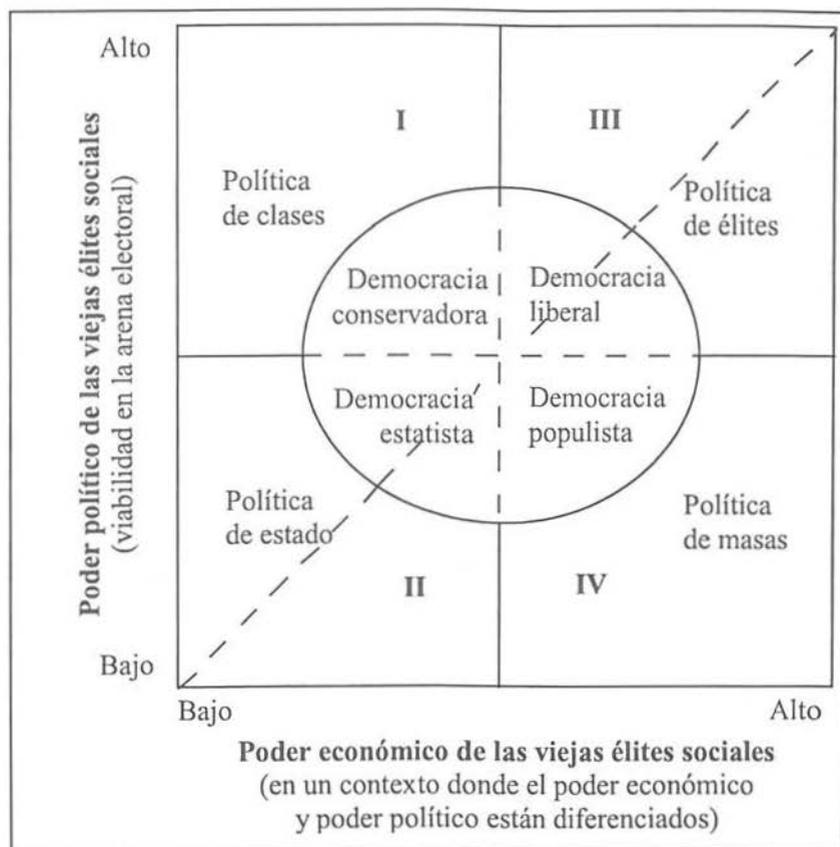
Para remediar estos problemas y así formular en manera más clara la idea frecuentemente invocada concerniente al impacto de las viejas élites en los procesos de transición, este artículo sugiere que es necesario conceptualizar el poder de las viejas élites de tal modo que tal factor sea conectado causalmente, y no tautológicamente, con el tipo y la estabilidad de régimen. Lo cual puede hacerse reconociendo cómo la transición a una política basada en las masas representa un reto dual para las viejas élites, y cómo las viejas élites pueden estar mejor o peor equipadas para afrontar tales retos. Por un lado, el proceso de transición a una política basada en las masas representa un reto político para las oligarquías, ya que la transición a una política basada en las masas y las demandas de las masas de acceso al poder político hacen de la arena electoral una arena crucial para la obtención del mismo. Una primera variable crítica que afecta el papel de la oligarquía en este proceso de transición es, pues, el poder político de las viejas élites sociales, medido por su viabilidad en la arena electoral. Por otro lado, tal transición implica un reto distinto aunque relacionado, dado que la entrada de las masas en la política significa que donde el poder económico de la oligarquía era en alguna forma contingente respecto del control del Estado por las élites, la transición a una política basada en las masas podría no sólo afectar al poder político, sino también al poder económico de las élites. Una segunda variable crítica que afecta al papel de las oligarquías en este proceso de transición es, por lo tanto, el poder económico de las viejas élites sociales, medido por su viabilidad económica en un contexto en el que la reestructuración de la sociedad política necesariamente afecta a la política económica.

*Los legados de las modalidades de transición:  
clivajes, dinámica política, regímenes y estabilidad*

La distinción entre modalidades de transición a una política basada en las masas juega un papel clave en el estudio de las condiciones de la democracia. En efecto, una hipótesis clave que este artículo desarrolla y busca soportar es que diferentes modalidades de transición a una política basada en las masas generan dis-

tintos legados que afectan a los principales resultados finales de régimen en una forma sistemática. Más en concreto, el argumento que propongo es que las diferentes modalidades de transición afectan a los clivajes que son movilizados y a la capacidad de los actores así generados para manejar conflictos políticos, lo que a su vez determina el que los regímenes sean democráticos y/o estables. Esta hipótesis puede explicarse discutiendo los legados de las diferentes modalidades de transición representados por los cuatro cuadrantes básicos de la Figura 1.

**Figura 1.** Modalidades de transición a una política basada en las masas y sus consecuencias. Esquema conceptual



En el cuadrante I, aunque las viejas élites están lo suficientemente seguras en lo político como para abrir el acceso al Estado, debido a que las viejas élites sociales todavía dependen del Estado para defender sus intereses dentro de la economía no es probable que encapsulen completamente las manifestaciones electorales de las masas, que tenderán a movilizarse políticamente como un actor de clase. Así, esta modalidad de transición da lugar a una política que se centra alrededor de un clivaje entre las viejas élites sociales, estrechamente identificadas con el Estado, y el nuevo actor de masas con orientación de clase.

La dinámica de régimen de esta política de *clases* en su forma más extrema y pura (ubicada en el ángulo superior izquierdo del cuadrante I) refleja la tensión fundamental incorporada en el corazón de este arreglo: el hecho de que mientras las viejas élites sociales necesitan retener representación política para proteger su poder económico, es probable que la utilización que hagan del Estado impulse crecientemente a las masas hacia partidos con orientación de clase, poniendo así en peligro su capacidad para retener representación política. Por ello, la política de clases en su manifestación extrema no es ni estable ni democrática. Ésta sólo puede sostener un sistema político abierto siempre y cuando tal sistema refleje los intereses de una minoría, las viejas élites sociales, pero tal sistema abierto provee una avenida para el avance de las demandas de la clase baja y lleva a un irreconciliable choque que destruye las instituciones políticas desde dentro. Es sólo en la medida que nos movemos hacia el centro de la Figura 1 que estas tensiones se vuelven manejables, y que se hace probable que se genere un subtipo de régimen democrático conservador estable.

En el cuadrante II, las viejas élites no sólo son dependientes del Estado para su beneficio económico, sino que, además, no están lo suficientemente seguras en lo político como para abrir la sociedad política. La transición a la política basada en las masas, entonces, sólo puede tener lugar a través de un conflicto revolucionario que enfrenta a las viejas élites sociales contra el "resto." A diferencia de la situación del cuadrante I, sin embargo, esta modalidad de transición no da impulso a una política de clases. En efecto, dado que el ascenso de las masas lleva a diezmar económica y políticamente a las viejas élites sociales, estas últimas no son capaces de anclar ningún tipo de clivaje pos-transición, como es el caso en todas las otras modalidades de transición. Lo distintivo de tal modalidad de transición es que lleva a la identificación directa de las masas con el Estado, a la transferencia de las divisiones dentro del "resto" heterogéneo directamente al seno del Estado, y a la supresión de las diferenciaciones societales que podrían cuestionar la total identificación del Estado con la sociedad. Esta modalidad de transición, así, tiende a organizar la política alrededor de dos clivajes: uno dominante, entre actores constituidos y localizados dentro del Estado, y un clivaje suprimido que confronta a la sociedad civil con el Estado.

La dinámica de régimen de esta política de Estado en su forma más extrema y pura (ubicada en el ángulo inferior izquierdo del cuadrante II) genera un tipo de régimen estable y autoritario. La tensión desestabilizadora que caracteriza a la política de clases en su forma extrema no se hace presente, al no darse un fuerte desequilibrio entre el poder político y el poder económico de las viejas élites. Además, dado que la política de Estado transfiere todas las divisiones al interior del Estado, identificado con los intereses de la mayoría, y dado que la posibilidad misma de que la diferenciación societal sea expresada a través de instituciones políticas es por lo tanto suprimida, la política de Estado es además autoritaria. En el mejor de los casos, un desafío a la nueva hegemonía del Estado puede ocurrir a través del ascenso del clivaje sociedad civil versus Estado, lo que genera actores autónomos en la sociedad que pueden proveer una fuerza de contrapeso al Estado. Es probable que éste sea un proceso muy gradual cuando la política de Estado se manifiesta en su forma extrema, pero cuando uno se mueve hacia el centro de la Figura 1, es probable que este segundo clivaje sea más fuerte desde el principio, generando las condiciones para un subtipo de democracia estatista y estable.

En el cuadrante III la dominación de las viejas élites sociales es considerablemente abrumadora. Estas élites pueden iniciar, pues, una transición a una política basada en las masas con confianza, abriendo el acceso al Estado a las masas. A diferencia de la situación afrontada por las viejas élites en el cuadrante I, dado que su poder económico no las fuerza a utilizar el Estado como un medio de ejercer control en el ámbito económico, no empujan a las masas a buscar una representación política orientada a intereses de clase. Por el contrario, esta modalidad de transición da a las viejas élites la opción de buscar la encapsulación política de las masas. Lo distintivo acerca de esta modalidad de transición, pues, es que lleva a la identificación de las masas con las viejas élites, y por lo tanto a una continuidad tan grande entre los períodos pre y pos-transición que las diferencias entre los intereses sociales de las élites y de las masas quedan suprimidas. La política se organiza en torno de dos clivajes: uno dominante entre facciones de la vieja élite social, y un clivaje suprimido que enfrenta a las masas y las élites.

La dinámica de régimen de esta política de *élites* en su forma más extrema y pura (ubicada en el ángulo superior derecho del cuadrante III) genera un tipo de régimen estable y oligárquico. Como con su opuesto polar en el cuadrante II, la relativa paridad entre el poder político y el poder económico de las viejas élites sociales da pie a una dinámica estabilizadora. Y, como es el caso con la política de Estado pura, la naturaleza del régimen es autoritaria, aunque de un tipo muy diferente. Más que ser autoritario por identificar el Estado con los intereses mayoritarios de las masas y suprimir los puntos de vista minoritarios en la sociedad, en este escenario

el régimen está tan identificado con los intereses de una minoría, las viejas élites, que los nuevos actores de masas son impedidos de emerger y expresar sus puntos de vista. A lo sumo, un desafío a la hegemonía de la vieja élite puede ocurrir a través del ascenso del clivaje masa contra élite, lo cual genera actores de masas en la sociedad que pueden proveer una fuerza de contrapeso a las élites. Como en el caso donde el Estado ejerce hegemonía, es probable que éste sea un proceso muy gradual cuando la política de élites se manifiesta en su forma extrema. Sin embargo, a medida que uno se mueve hacia el centro de la Figura 1, es probable que este segundo clivaje se haga más fuerte desde un inicio, generando las condiciones para un subtipo de democracia liberal y estable.

Finalmente, en el cuadrante IV, la combinación de dominio económico y debilidad política de las viejas élites sociales no abre el camino para la encapsulación electoral de las masas por las élites seguida en el cuadrante III, pero tampoco impulsa a las masas hacia partidos de clase como en el cuadrante I. Al no ser éstas movilizadas ni por las viejas élites ni como actor de clase, en este cuadrante, como en el cuadrante II, el Estado juega un papel clave en la movilización de las masas. Sin embargo, dado que las viejas élites, si bien electoralmente debilitadas por el ascenso de las masas, permanecen lo suficientemente poderosas en lo económico como para precipitar el desalojo de las masas del Estado, lo que diferencia las transiciones en el cuadrante IV de las del cuadrante II, las masas no se identifican con el Estado en una forma perdurable, como en el cuadrante II. En cambio, las masas se constituyen políticamente como actor autónomo, lisa y llanamente, al constituirse dentro del ámbito de la sociedad, y definirse sobre todo en oposición a las viejas élites. Así, esta modalidad de transición da impulso a una política que se centra en torno de un clivaje que enfrenta a las viejas élites, en tanto élites económicas, con un nuevo actor de masas.

La dinámica de régimen de esta política de *masas* en su forma más extrema y pura (ubicada en el ángulo inferior derecho del cuadrante IV) refleja la tensión fundamental incrustada en el corazón de este arreglo: el hecho de que mientras las viejas élites sociales permanecen como actores económicos dominantes, son incapaces de ganar representación política a través de un sistema político abierto. Como con su opuesto polar en el cuadrante I, pues la política de masas en su manifestación extrema no es ni estable ni democrática, ya que una sociedad política abierta estaría identificada demasiado estrechamente con los intereses de la mayoría, el nuevo actor de masas, impulsando a las élites económicas a ejercer su influencia fuera de las instituciones políticas. La política de masas, en suma, lleva a un choque irreconciliable que no puede ser canalizado a través de las instituciones políticas. Es sólo en la medida en que nos movemos hacia el centro de la Figura 1 como estas tensio-

nes se hacen manejables, y como es probable que se genere un subtipo de régimen democrático populista y estable.

En suma, se hipotiza que las modalidades de transición a una política basada en las masas representadas en la Figura 1 tienen un impacto en el tipo de régimen que emerge y en la estabilidad de dicho régimen. Los efectos de las diferentes modalidades de transición sobre los regímenes emergentes son más fácilmente percibidos cuando se analizan las esquinas extremas de la Figura 1, donde se ubican las manifestaciones más puras de las políticas de clase, de Estado, de élites y de masas. Ninguno de estos tipos puros de política se asocia con la democracia, dando impulso más bien a cuatro diferentes subtipos de autoritarismo. La provincia de la política democrática se encuentra en el centro de la Figura 1, donde las tensiones que generan choques inmanejables (cuadrantes I y IV) y la supresión de clivajes clave (cuadrantes II y III) dan paso a políticas más moderadas que no generan una competencia desenfadada que lleva al desalojo del Estado de las viejas élites o las nuevas masas (respectivamente, el déficit democrático fundamental de los cuadrantes I y IV), ni tampoco impiden la formación y representación de intereses minoritarios y mayoritarios (respectivamente, el déficit democrático fundamental de los cuadrantes II y III).

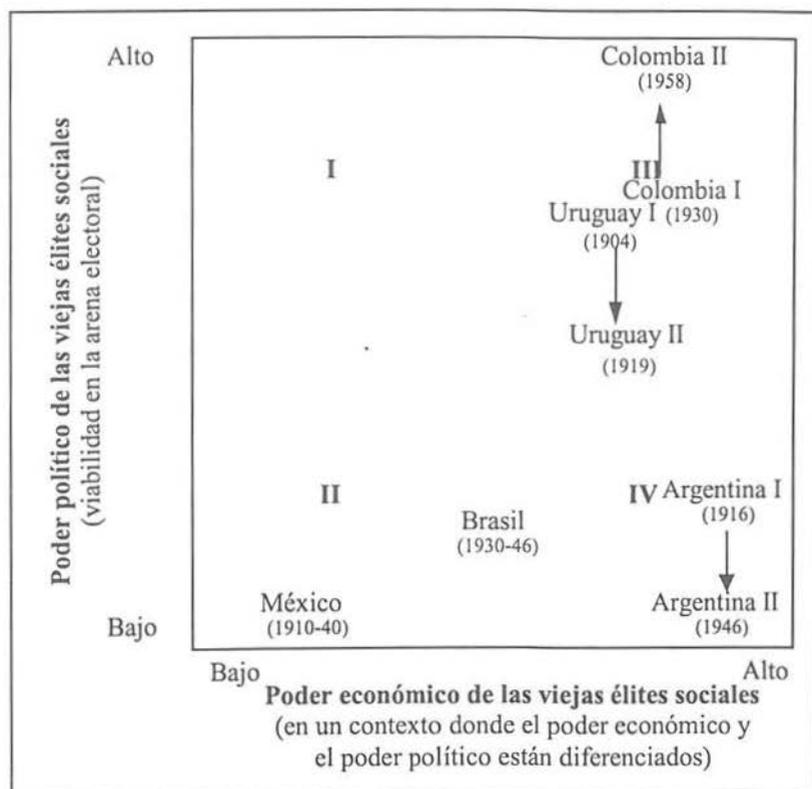
Finalmente, la estabilidad del régimen es vista como determinada por la relación entre las dos variables representadas en la Figura 1, de modo que la misma constituye una función de la relativa paridad entre el poder económico y el poder político de las viejas élites. Dicho con mayor simplicidad, cuanto más cercano esté un país a la línea de puntos que va desde el ángulo inferior izquierdo al ángulo superior derecho de la Figura 1, más estable es probable que sea el régimen. Tomando pues los cuadrantes como un todo, es probable que las políticas de clase y de masas sean más inestables que las políticas de Estado y de élites y, análogamente, es igualmente probable que las democracias conservadoras y populistas sean más conflictivas e inestables que las democracias estatistas y liberales.

### **Análisis comparativo**

Para poner a prueba estas hipótesis acerca del impacto de las viejas élites sociales sobre los procesos de transición y, a su vez, de las modalidades de transición a una política basada en las masas sobre los regímenes consiguientes, ofrecemos ahora un análisis comparativo de cinco casos. Arranca con una discusión de los tres casos que están ubicados en la mitad inferior de la Figura 2: Argentina, Brasil y México. Los dos casos que representan expresiones muy puras de modalida-

des claramente contrastantes de transición, Argentina y México, son discutidos primero; posteriormente, Brasil es analizado como un caso que se ubica a grandes líneas entre estos otros dos, fusionando elementos de una política de masas —el legado de la transición argentina— y una política de Estado —el legado de la transición mexicana—. El análisis se vuelve luego hacia los dos casos ubicados en el cuadrante superior derecho de la Figura 2: Colombia y Uruguay. La discusión empieza con Colombia, una expresión muy pura de la modalidad de transición que lleva a una política de élites, explorándose el contraste entre Colombia y los otros dos casos puros, Argentina y México. Habiéndose abordado la comparación de las políticas de élites, de masas y de Estado, se pasa al análisis de Uruguay, la cual se centra en un examen de las diferencias entre Uruguay y Colombia, esto es, en la cuestión de las variedades dentro de la política de élites.

Figura 2. Modalidades de transición a una política basada en las masas: algunos casos latinoamericanos



*La política de masas de Argentina: inestabilidad política y largo autoritarismo*

La transición a una política basada en las masas de Argentina fue bastante tortuosa. Inicialmente la transición procedió bajo el liderazgo de las viejas élites, que en 1912 abrieron el acceso al Estado a la participación a través de la ley Sáenz Peña, que disponía el sufragio universal masculino. La debilidad clave de las viejas élites, su flaqueza en la arena electoral, se haría patente con la primera elección competitiva para presidente, sostenida en 1916. Pero las viejas élites estaban muy unificadas en la primera parte del siglo (Cardoso y Faletto 1979: 82-89, Waisman 1987: 82-84), y los nuevos grupos que en ese tiempo estaban entrando a la arena política, las clases medias, aceptaron la hegemonía económica de las viejas élites. Este pacto implícito entre élites y masas, por el cual el nuevo partido de masas rehusaba desafiar los intereses económicos vitales de las viejas élites (Rock 1975), compensaba en gran parte la debilidad política de aquéllas en el nuevo ambiente electoral competitivo. No sólo fueron respetadas sus posiciones básicas en materia de políticas públicas, sino que, además, la convergencia alrededor del viejo modelo de desarrollo económico agro-exportador facilitó que el nuevo partido dominante, la Unión Cívica Radical (UCR), fuera penetrado por las élites agrarias (Waisman 1987: 115). Con estas garantías de que una sociedad política abierta no amenazaría el considerable poder económico de las viejas élites, Argentina inició su transición a una política basada en las masas como una sociedad política democratizadora e incluyente (Waisman 1987: 78-82, 212-19).

Desafortunadamente, problemas graves desbaratarían el auspicioso inicio de esta transición, que puso a Argentina entre los primerísimos países en democratizarse no sólo en América Latina, sino en el mundo entero. Antes de que este proceso de democratización pudiera extenderse para incluir la participación de las masas trabajadoras, y antes de que pudiera ser institucionalizado, un golpe de Estado militar llevó a la quiebra de la democracia en 1930. Los años siguientes se demostrarían críticos. El golpe de 1930, precipitado porque la vieja élite dio la espalda a la democracia, abrió un período conocido como la "década infame", durante el cual las viejas élites retornaron al poder. Más tarde, la propia oligarquía sería removida del poder mediante un nuevo golpe, en 1943, que abrió el camino para el ascenso de un hombre fuerte, el militar Juan Domingo Perón, y para la entrada triunfal de las masas trabajadoras en la escena política nacional en 1945-46 como parte del nuevo movimiento peronista. A partir de allí la política argentina se caracterizaría por una dinámica, en apariencia fatal, que generaba inestabilidad política y autoritarismo. Durante estos años, pues, se resolvió la demanda postergada por participación de las masas. Pero la modalidad con la cual Argentina finalmente llegó a completar su transi-

ción a una política basada en las masas fue muy diferente de aquella con la cual dicha transición comenzó en 1916.

El giro señalado en la modalidad de transición argentina ha dado pie a la especulación sobre la posibilidad de que Argentina podría haber retomado su sendero democratizador original luego del golpe de 1930. Así, como argumenta Carlos Waisman (1987: 83-88), se podría sostener que el colapso de la democracia en 1930 se debió en gran parte a la sincronización de la crisis desatada por la depresión de 1929, antes de que la democracia argentina hubiera tenido la oportunidad de institucionalizarse, y que el derrumbe de la democracia no colocó irreversiblemente a Argentina en un camino no democrático, como sí lo harían decisiones posteriores a 1943. En efecto, después de 1932 las viejas élites hasta intentaron, de manera similar a lo que hicieron en los 1910s, "reabrir gradualmente la arena política cooptando al partido Radical de las clases medias" (Cavarozzi 1992: 215).

Es probable que algunos aspectos de este enigma no tengan respuesta. Pero hay evidencia firme que muestra que el fracaso en seguir un sendero democrático se relaciona con algunos aspectos profundamente arraigados de la política argentina. La elección de 1916 dio temprana evidencia de lo que sería una de las características subyacentes fundamentales de la dinámica política de Argentina durante la mayor parte del siglo XX: la extrema falta de equilibrio entre el poder político y el poder económico de las viejas élites. Y, debido a esto, una élite económica poderosa no tenía posibilidad realista de acceder al poder a través de medios electorales (McGuire 1997: 44, Smith 1978: 21). Inicialmente, como se indica arriba, las victorias electorales de los radicales, aunque inesperadas (Cavarozzi 1992: 215), no representaron una gran amenaza política a las viejas élites. Pero el pacto implícito entre élites y masas, por el cual el nuevo partido de masas seguiría la dirección de una vieja élite que era particularmente débil en lo político y que tenía mucho que perder en lo económico, era difícil de sostener. Antes del ascenso de las masas Argentina tuvo un gobierno constitucional, pero a diferencia de Chile y Uruguay había carecido de una tradición parlamentaria competitiva (McGuire 1997: 32-33). Además, durante este período el país había incluso presenciado una serie de fallidas insurrecciones armadas del recientemente formado partido Radical. Así, cuando la transición a una política basada en las masas fue iniciada mediante la elección de 1916, no se había preestablecido una tradición de contestación moderada entre líderes políticos. En efecto, la expansión del sufragio no representó una transición suave sino un "salto discontinuo" (Gillespie 1992: 179-80), y no se puede considerar como sorpresivo el hecho de que desde mediados de los años 20 la compartición del poder fuese reemplazada por un intenso conflicto entre partidos crecientemente distintos en términos sociales (Smith 1978: 12-15, McGuire 1997: 42-43).

En muchos aspectos, el conflicto que llevó a la quiebra de la democracia en 1930 presagió la pauta de la política argentina en los siguientes cincuenta años. Los conflictos no se organizaban a la largo de líneas que dividieran a actores identificados con intereses parciales dentro de la sociedad. En cambio, la política tomó en esencia la forma de una confrontación de suma cero entre un amplio movimiento mayoritario que se identificaba con la nación y que aspiraba a la hegemonía política, y un grupo minoritario de élites que, incapaz de obtener representación política a través de canales electorales, involucró a los militares a la política. Por estos años, como Waisman (1987: 115-16) indica, todavía no estaba sellada la impotencia electoral de la derecha. Esto es, hasta que el peronismo fuera fundado y antes de que el espacio político hubiera sido llenado, quedaba una posibilidad hipotética de que las viejas élites pudiesen todavía cortejar a la masa "disponible" de votantes y formar un partido conservador de masas. Pero la probabilidad de que lo hiciesen estaba disminuyendo rápidamente.

La exclusión política a través del fraude electoral y la abierta proscripción de los radicales durante los 1930s, la primera proscripción electoral de un partido mayoritario de masas, hizo crecientemente improbable que las élites agrarias fuesen capaces de penetrar este partido y, de hecho, los intentos de estas élites por cooptar a los Radicales fracasaron en vista de la estrategia intransigente de estos últimos (Cavarozzi 1992: 215-16). Más aún, divisiones entre las élites emergieron como una cuestión problemática luego del derrumbe de la economía internacional en 1930, disminuyendo la capacidad de las viejas élites para proporcionar liderazgo dentro de la sociedad (Waisman 1987: 155-57, 262-63). Como Waisman (1987: capítulo 5) muestra convincentemente, la debilidad política de las viejas élites era tal que Argentina completaría su transición a una política basada en las masas no como resultado de la iniciativa de éstas, sino más bien a través de la intervención del Estado y las acciones que este Estado autónomo comenzó a desplegar luego del golpe de 1943.

Con el ascenso del peronismo y su acceso al poder durante los años 1943-46, la transición a una política basada en las masas de Argentina llegó a su final. En este punto, en efecto, la suerte estaba echada, y a partir de allí el modo distintivo en que Argentina había respondido a la demanda de participación de las masas generaría un conjunto de consecuencias estructurales muy significativas e irreversibles (Waisman 1987: 277, 88). Dos factores explican la singularidad de la modalidad de transición de Argentina. Por un lado, la extrema debilidad política de las viejas élites significó que éstas, simplemente, no serían capaces de transformarse políticamente y de mantenerse como una fuerza electoral viable. En efecto, la transición a una política basada en las masas condenó al olvido en la arena de la competencia electoral a la fuerza política previamente dominante. Por otro lado, dado que las viejas

---

élites no eran una creación del Estado, sino que por el contrario estaban dotadas de un gran poder económico, la transición a una política basada en las masas no significaba su desvanecimiento en cuanto actor económico poderoso. La dinámica política de Argentina, entonces, sería moldeada por la extrema incongruencia entre el poder político y el poder económico de las viejas élites, esto es, por una poderosa élite económica que no tenía una posibilidad realista de acceder al poder a través de medios electorales.

Las consecuencias de esta modalidad de transición pueden explicitarse, como se discutió más arriba, en términos del clivaje y de los actores clave que esta transición ayudó a moldear, y de la dinámica y los resultados finales de régimen que estos actores generaron (véase Figura 3). Aunque el proyecto de Perón era integrar al sector laboral dentro del sistema político a través de una estrategia corporativa —de modo que el movimiento sindical estaría tanto formado como actor en gran medida a través de iniciativas estatales como controlado por el Estado—, el Estado no se convirtió en el lugar dominante del conflicto. Las viejas élites eran lo suficientemente fuertes, aun si les faltaba fuerza electoral, para desplazar a las masas y al peronismo del Estado, previniendo así la identificación permanente del Estado con las masas y la formación de un clivaje Estado *versus* sociedad civil. El movimiento sindical se convertiría en un actor crecientemente autónomo (Waisman 1987: 121-24, 135-36) y el eje dominante del conflicto correría así a través de la sociedad. Pero el clivaje alrededor del cual la política fue organizada luego de 1946 no fue un clivaje en el sentido europeo, de un clivaje que organiza el conflicto entre actores económicamente definidos dentro de un espacio político compartido (Bartolini 2000). En cambio, la política argentina se organizaría en torno a un clivaje que enfrentaba a las viejas élites, identificadas con la Argentina anterior a 1930, con un nuevo y peculiar actor de masas, que no se veía a sí mismo como meramente una entre varias fuerzas políticas, sino que más bien se autoidentificaba como la encarnación misma de las aspiraciones nacionales y populares, o, en otras palabras, como un *movimiento populista*.

**Figura 3.** Modalidad de transición a una política basada en las masas y sus consecuencias. Un resumen de los casos

MODALIDAD DE TRANSICIÓN A UNA POLÍTICA BASADA EN LAS MASAS	México	Brasil	Argentina	Colombia	Uruguay
i. Poder político de las viejas élites	Bajo	Moderado-bajo	Bajo	Alto	Medio
ii. Poder económico de las viejas élites	Bajo	Medio	Alto	Moderado-alto	Moderado-alto
CONSECUENCIAS DE LA MODALIDAD DE TRANSICIÓN					
i. Clivajes y actores	Intra-estatal, Estado vs. sociedad (suprimido): nuevo partido-masas hegemónico (PRI).	Intra-estatal, Estado vs. sociedad: nuevos partidos de Estado (PSD, PTB), UDN.	Élite vs. masa: nuevo movimiento populista dominante (peronismo), viejas élites económicas.	Intra-élite, élite vs. masa (suprimido): partidos tradicionales (Liberales y Conservadores).	Intra-élite, élite vs. masa: partidos tradicionales (Colorados y Blancos).
ii. Dinámica de régimen	Dominación de mayoría hegemónica sobre actores sociales emergentes: política de Estado pura.	Dominación de coaliciones PSD/PTB hegemónicas, desestabilizada por conflictos élites-masas.	Choque entre mayoría dominante y élites minoritarias: política de masas pura.	Dominación de élites hegemónicas sobre las masas, disenso extra-institucional: política de élites pura.	Dominación de élites en competencia sobre las masas, desestabilizada por ascenso de actores de masas: política de élites moderada.
iii. Resultado final de régimen	Autoritarismo blando y estable	Democracia de arriba hacia abajo, luego autoritarismo blando y largo	Altamente inestable, luego autoritarismo duro y largo.	"Democracia oligárquica" estable, y militarización limitada.	Democracia liberal, luego autoritarismo largo.

La dinámica política que fue generada por este clivaje entre una fuerza política mayoritaria y una élite económicamente dominante, o entre peronistas y antiperonistas (O'Donnell 1973: 129-30, Waisman 1987: 89, Cavarozzi 1992: 216), tomó la forma de un choque entre fuerzas en extremo polarizadas que hicieron virtualmente imposible tanto la democracia como la estabilidad política. Más aún, esta pauta de interacción prácticamente comenzó de forma instantánea, porque los actores que se confrontaban entre sí en torno al clivaje peronistas-antiperonistas eran, prácticamente desde el inicio, fuerzas poderosas y bien constituidas.

El peronismo, en tanto que movimiento populista, no tendía a gobernar de modo tal que los derechos de los grupos minoritarios fuesen respetados y defendidos. El peronismo llegó al poder en 1946 a través de elecciones, y elecciones, que los peronistas podían contar con ganar, tuvieron lugar regularmente. Pero el pluralismo fue suprimido, los líderes de oposición perseguidos, y las élites económicas reprimidas (Waisman 1987: 89, 185). En efecto, si bien el peronismo buscó implantar un "modelo democrático de alta participación" (Waisman 1987: 89), o una "democracia antioligárquica" (Touraine 1989: 357-58), tal régimen no era ni democrático ni sostenible. El clivaje peronista-antiperonista confrontaba actores que tenían poco en común, un actor de masas que buscaba transformar su posición dominante en la arena electoral en beneficios económicos a través de políticas redistributivas, y una élite económica cuya debilidad electoral la exponía a una gran pérdida económica. Esta extrema polarización hizo virtualmente imposible para los actores someter sus divergentes intereses a un proceso de negociación y compromiso, el rasgo característico de las instituciones políticas y de la democracia, y más bien les impulsó a evadir y subvertir la arena político-institucional, así como a practicar una política pretoriana (O'Donnell 1973: 146, Huntington 1968: cap. 4).

Esta dinámica de régimen llevó primero al derrocamiento de Perón mediante un golpe militar en 1955, cuando las viejas élites se volvieron hacia los militares para que las rescataran. No fue ésa una respuesta sorprendente. Después de todo, a pesar de aceptar su derrota electoral en 1916, las viejas élites nunca habían desarrollado una lealtad hacia la democracia, y ahora se encontraban amenazadas por las prácticas hegemónicas de los peronistas e incapaces de defender sus intereses en la arena política. Más aún, ésta no sería sino la primera de una serie de intervenciones de los militares en la nueva Argentina creada por el ascenso del peronismo. El desequilibrio fundamental que caracterizaba la competencia entre una poderosa élite económica y una poderosa fuerza política transformaría a los militares en un actor cada vez más prominente (Rouquié 1987: 287-92, 272-77, O'Donnell 1973: 154-65), y a lo largo de los siguientes veintiocho años y tres meses —el período 1955-1983— Argentina experimentaría diecisiete años y medio de gobierno militar, sin que ningún

civil electo presidente terminase su período en el cargo. De hecho, después de 1955 el ciclo de inestabilidad política no sólo continuaría, sino que se profundizaría.

El golpe de 1955 fue seguido inicialmente por intentos de instalar regímenes democráticos restringidos que excluían a los peronistas mediante su proscripción electoral, muy en el modo en que la vieja élite había hecho con los radicales en los años 30 (Collier y Collier 1991: 486-87, 72-73, Rouquié 1987: 273). Sin embargo, estos experimentos, llevados a cabo durante 1956-62 y 1963-66, fracasaron y fueron interrumpidos por nuevos golpes. El problema era que para 1955 el peronismo, aunque todavía seguía siendo un movimiento muy identificado con Perón, era ya una fuerza suficientemente fuerte y autónoma como para ser transformada simplemente por la remoción del poder de su líder, Perón. Así, el peronismo en la práctica se fortaleció en la clandestinidad y mostró que podía desestabilizar todo arreglo político que se basase en su exclusión, mientras el propio Perón se aseguraba de que fracasase todo intento de institucionalizar el peronismo, esto es, de transformar este movimiento hegemónico en un partido que pudiese ocupar un lugar en la arena política junto con otros partidos (Collier y Collier 1991: 484-97, 721-42, McGuire 1997: caps. 4 y 5).

El fracaso de la opción de democracia restringida, a su vez, llevó a un salto cualitativo en la naturaleza autoritaria de la política argentina. El golpe de 1966 llevó a la primera experiencia prolongada de autoritarismo, en la cual los gobernantes militares exploraron la posibilidad de una solución corporativista. El rotundo fracaso de esta estrategia llevó a los militares a seguir otras cada vez más dramáticas. Luego del golpe de 1966, los peronistas habían dejado claro que “nadie podría gobernar a la Argentina sin” los peronistas (Cavarozzi 1992: 218). Así, en 1973 los militares accedieron a una transición a una democracia plena, que no excluiría a los peronistas. Pero ya “el propio peronismo [había] internalizado conflictos y clivajes” hasta un punto tal que ni siquiera los peronistas podían gobernar el país (Cavarozzi 1992: 218). Así, en la siguiente ocasión en que los militares llegaron al poder, en 1976, los gobernantes militares tratarían de romper el “empate” que caracterizaba a la política del país mediante una nueva estrategia. Esta vez el gobierno autoritario no sólo sería asunto prolongado; también sería un periodo de dureza y brutalidad sin precedentes en la historia argentina.

La declinación económica de Argentina fue parte integral de este proceso de inestabilidad política y de gobierno autoritario crecientemente largo y duro (Waisman 1987: 3-11). El clivaje peronista-antiperonista, como se indicó más arriba, era un conflicto entre un actor o coalición de actores que buscaba usar su posición dominante en la arena electoral para su beneficio económico mediante políticas redistributivas y una versión rígida y extrema de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), y una élite económica que podía competir en los mercados inter-

nacionales y que generaba los excedentes necesarios para sostener las políticas populistas. Esto tuvo varias implicaciones. Debido a que las viejas élites económicas siguieron siendo jugadores cruciales y a que el peronismo no era, pues, capaz de retener control sobre el Estado, la política económica no se alejó demasiado de un modelo de mercado, una afirmación que se aclarará cuando volteemos a los casos de México y Brasil. Más aún, debido a que las políticas populistas sólo podían ser sostenidas por transferencias desde los sectores competitivos, que eran perjudicados directamente por estas políticas populistas, la política económica sería menos consistente que en otros países. Crisis de balanza de pagos forzaron el abandono de las políticas populistas. El fracaso de las políticas populistas, a su vez, minó los controles corporativos sobre el movimiento sindical. Y el fuerte y autónomo movimiento sindical que resultó del fracaso de las políticas populistas virtualmente aseguró que la vuelta a la economía de mercado fuese a su vez minada.

El resultado de esta dinámica, entonces, fue la radical aplicación de una política económica de *pare-y-arranque*, que no podía generar crecimiento económico sostenido, y la escalada de una movilización de masas cada vez más incontrolable, que para los 1970s no sólo hacía virtualmente imposible canalizar la política a través de las instituciones políticas, sino que llegó incluso más lejos al desafiar a las élites económicas con un incipiente movimiento anticapitalista (O'Donnell 1973: cap. 3 y 4, 1978; Waisman 1987: 89-93, 117-27). En suma, inestabilidad e ilegitimidad política, y políticas económicas inconsistentes y declinación económica, fueron elementos inseparables de un mismo proceso dinámico.

#### *La política de Estado de México: Estabilidad y autoritarismo blando*

La modalidad de transición a una política basada en las masas en México comparte un elemento con la de Argentina: el bajo grado de poder político de la vieja élite. Como resultado, al igual que en Argentina, la transición a la política de masas dejó a las viejas élites que habían dominado la política mexicana desde el fin del siglo XIX sin capacidad de representar sus intereses a través de canales electorales. Esta similitud entre México y Argentina, sin embargo, interactuó con otra dimensión clave que colocaría a México en un rumbo muy diferente al de Argentina. En México, las viejas élites ni siquiera sobrevivirían a la transición a una política basada en las masas para así dar batalla como una fuerza económica, como sí hicieron en Argentina. Por el contrario, las viejas élites de México fueron barridas tanto en lo político como en lo económico por la revolución de 1910-17.

Dada la total debilidad de las viejas élites, la inclusión de las masas en la política ocurriría a través de la intervención autónoma del Estado, dirigida a controlar

mediante mecanismos corporativos a las masas recientemente movilizadas. Este proyecto no fue lanzado tan pronto como el viejo orden llegó a su fin en 1917. A partir de ahí México entró en un período de caos político, puntuado por los asesinatos de líderes revolucionarios clave como Zapata, Carranza, Villa y Obregón. Pero gradualmente un nuevo orden político comenzó a emerger, mediante un arreglo en 1928-29 y la transformación del PNR (Partido Nacional Revolucionario), creado en 1929, en PRM (Partido de la Revolución Mexicana) durante la presidencia de Cárdenas (1934-40). En lo esencial, esta transformación fue llevada a cabo a través de la unificación de las organizaciones laborales y campesinas mediante la formación de la CTM (Confederación de Trabajadores de México) y la CNC (Confederación Nacional Campesina), y la incorporación formal de ambas confederaciones al partido gobernante (Collier y Collier 1991: 202-50, Knight 1992).

La significación y peculiaridad de esta transformación revolucionaria pronto se hicieron evidentes. Había transferido al seno del Estado a un heterogéneo conjunto de actores, dando preeminencia a un clivaje que dividía a actores constituidos y localizados *dentro* del Estado. La política mexicana sería así primariamente impulsada por divisiones dentro del PRM y, luego de su reorganización en 1946, del PRI (Partido Revolucionario Institucional). Estas divisiones potencialmente permitirían el paulatino surgimiento de un segundo clivaje, que oponía al PRI como un todo con grupos que buscaban afirmar su autonomía o, en otras palabras, que confrontaba al Estado desde la sociedad civil. Pero los poderes hegemónicos que el PRI había llegado a tener, en gran parte como resultado de la naturaleza revolucionaria de las transformaciones en México, virtualmente aseguraban que este segundo clivaje fuese suprimido de hecho. La política era política dentro de lo que apropiadamente se etiquetó como partido-Estado.

La dinámica de la política mexicana posterior a 1940 fue moldeada por este peculiar conjunto de clivajes entrelazados. El peligro de que las divisiones dentro del PRI pudiesen debilitar su capacidad de contener la formación de grupos autónomos estuvo siempre presente. Sin embargo, en contraste con Argentina, el nuevo Estado con el cual las masas se habían ido identificando no se enfrentó a una oposición fuerte y bien constituida dentro de la sociedad (Kaufman 1977a: 212, Stepan 1978: 91). En efecto, en contraste con Argentina, México experimentaría una relación de refuerzo mutuo, y no de contradicción, entre política y economía. Y esto dio a los nuevos gobernantes algún espacio significativo para maniobrar.

Como en Argentina, las nuevas élites políticas de México buscaron manejar con mecanismos corporativos su relación con las masas recientemente movilizadas. A diferencia de Argentina, sin embargo, la debilidad de toda fuerza organizada de contrapeso en la sociedad significó que el PRI sería capaz de desarrollar un proyec-

to más consistente de política económica. Por un lado, dicha debilidad permitió al predecesor del PRI llevar a cabo un muy ambicioso programa de redistribución, que cimentó la lealtad de las masas al Estado. Por otro lado, este factor dio al Estado un control más firme del proceso de industrialización (Cardoso y Faletto 1979: 144-45, 153, Touraine 1989: 212-15), interiorizando así, a la vez que amortiguando, los dramáticos conflictos sectoriales vistos en Argentina (Kaufman 1977a: 207, 213-15, Sheahan 1987: 296-99). Por último, este proyecto más consistente pero también más estatista generó las tasas sostenidas de crecimiento económico más altas de toda América Latina en el período 1940-70, lo que dio al corporativismo una viabilidad que nunca logró en Argentina (Kaufman 1977a: 212-16, Stepan 1978: 91-92, Waisman 1987: 261).

La interacción de refuerzo entre corporativismo y crecimiento económico, que ayudó a atar a las masas firmemente al Estado y que apuntaló la dominación del PRI, no eliminó del todo amenazas a la estabilidad del sistema. Pues, a lo largo del período pos-transición en México, muchos esfuerzos fueron hechos por grupos que buscaban afirmar su autonomía. Estos incluyeron la formación de un partido opositor de derecha —el PAN— en 1940, intentos de crear sindicatos independientes, y las protestas estudiantiles de 1968. No obstante, el PRI fue capaz, en todas y cada una de las instancias, de contener la marejada de estos conflictos desestabilizadores. En efecto, el rasgo más notable de la política mexicana posterior a 1940 es que, a pesar de los crecientes niveles de desigualdad en la sociedad, el PRI siempre fue capaz de contener estas amenazas, y no sólo ni primariamente a través del uso de la represión, como fue el caso de otros regímenes en la región. Por el contrario, una de las características básicas de México fue la habilidad del PRI para absorber siempre las demandas y llevar el conflicto al seno del Estado, previniendo así la formación de grupos autónomos que diesen mayor relieve al conflicto más amenazador, el del Estado contra la sociedad civil.

La modalidad de transición de México, así, llevó a un resultado muy singular. Siendo capaz de prevenir el ascenso de expresiones desestabilizadoras de autonomía en la sociedad, evitó el tipo de inestabilidad política acompañada por la recurrente intervención de los militares en política que era bastante prevaleciente en toda América Latina. En cambio, México ha visto la sucesión regular de presidentes civiles, cada uno por un único período de seis años, o sexenio, que cumplidamente entregaron el poder a sus sucesores. Este régimen civil y estable, sin embargo, no era democrático, si bien por razones distintas a las que llevaron a Argentina al autoritarismo. En Argentina, la democracia fue elusiva porque las masas habían sido movilizadas a través de un movimiento populista que aspiraba a la hegemonía política, y porque esta aspiración llevó a un choque entre este movimiento populista y

las viejas élites que destruyó la esfera político-institucional. En México, en cambio, la democracia fue elusiva porque las masas fueron movilizadas por una élite política que fue exitosa en lograr hegemonía política (Coppedge 1998: 191). Como resultado, México tuvo lo que puede ser etiquetado como un régimen estatista, un "régimen de partido único dominante" (Collier y Collier 1991: 407, 420), o un régimen autoritario blando (Purcell 1973, Meyer 1977, Kaufman 1977a: 194-95).

En vez de fracasar en su intento por alcanzar tanto la democracia como la estabilidad, como Argentina, México intercambió la democracia por un grado de estabilidad que eludió por igual a los gobernantes autoritarios y democráticos de la región. La durabilidad del PRI-Estado, en efecto, no sería puesta en peligro sino hasta la crisis económica de 1982, que produjo un choque entre el PRI y las élites económicas que habían brotado como resultado de los anteriores éxitos económicos, y que también hizo públicas las divisiones dentro del PRI. En ese momento, las nuevas esperanzas democráticas asociadas con el ascenso de la sociedad civil, pero también los nuevos desafíos asociados con las peculiares dificultades de remover a un partido hegemónico del poder, comenzaron a transformarse en las cuestiones dominantes de la política mexicana.

*Brasil entre la política de Estado y de masas: democracia de arriba hacia abajo y autoritarismo blando*

La transición de Brasil a una política basada en las masas fue moldeada por factores que la colocan a grandes líneas en una posición intermedia entre Argentina y México (véase Figura 2), dos casos con los cuales puede ser fructíferamente comparada. Como en estos dos casos, la debilidad política de las viejas élites, relativa a los casos ubicados en los cuadrantes I y III de la Figura 2, significó que éstas fueron incapaces de dirigir el proceso de inclusión de las masas y que la transición a la política de masas sería un resultado de las acciones de un Estado autónomo (Touraine 1989: 217-18). En este respecto, Getúlio Vargas, presidente de Brasil durante 1930-45, jugaría un rol bastante similar al de Perón y Cárdenas, quienes gestionaron la etapa culminante y más crítica de la entrada de las masas en la arena política nacional. Como en esos dos casos, pues, el giro a una política basada en las masas fue orquestado no por los representantes de alguna clase, sino más bien por las élites estatales. Pero la influencia de Vargas en la política brasileña diferiría de la que tuvieron Perón y Cárdenas debido al relativamente mayor poder político de las viejas élites, lo que claramente distingue a Brasil de Argentina como de México, y al moderadamente alto poder económico de las viejas élites, lo que coloca a Brasil en una posición intermedia entre Argentina y México.

Por una parte, el relativamente mayor poder político de las viejas élites significó que en Brasil, a diferencia de Argentina y México, el liberalismo económico sería representado por un vehículo electoral viable, la UDN (Unión Democrática Nacional) (Lamounier 1989: 124, 1994: 192). Por otro lado, el nivel intermedio de poder económico de las viejas élites posibilitó un resultado muy peculiar. Este factor dio al Estado gran control sobre el proceso de formación de actores políticos, algo que coloca a Brasil más cerca de México que de Argentina. Pero este factor también significó que Vargas debería enfrentarse a un conjunto de actores en la sociedad ya organizados y divididos a lo largo de las líneas élite *versus* masa, algo que hizo improbable la inclusión de todos los actores en un único vehículo, como fue hecho en México. La peculiar innovación de Vargas, de hecho, sería la creación, mediante las acciones del aparato estatal durante 1943-45, de dos partidos: el PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), que fue un vehículo populista para los sindicatos controlados por el Estado, y el PSD (Partido Social Demócrata), un partido conservador ligado a los intereses terratenientes pero también de los industriales y burócratas que apoyaban un Estado activista (Collier y Collier: 1991: 361, 364-65, Mainwaring 1995: 359).

Los clivajes y actores que moldearon la política posterior a 1945 en Brasil reflejaron esta peculiar modalidad de transición a una política basada en las masas. En muchos modos Brasil se asemejó a México y puede, con algunas precauciones, ser analizado en términos de un clivaje *dentro* del Estado. En efecto, los dos partidos que dominarían la política posterior a 1945, el PSD y el PTB, fueron creaciones del Estado y operaron mucho más como si fueran “casi una parte del Estado” que como representantes de actores e intereses sociales. Pero Vargas, a diferencia de Cárdenas, no tuvo la capacidad de suprimir por completo el clivaje Estado *versus* sociedad y formar el tipo de actor hegemónico que el PRI devino en México. Por el contrario, como Perón en Argentina, las políticas centralizadoras de Vargas se enfrentaron a una vigorosa oposición liberal, que se nucleó en la UDN, así como a una oposición militar politizada, y que respaldó a los liberales económicos. Bajo tal presión, Vargas inició un programa de liberalización política. Y poco después, en octubre de 1945, Vargas fue removido del poder por un golpe militar, que preparó el camino para las elecciones celebradas en diciembre de 1945 (Bethell 1992, Rouquié 1987: 278-80).

La tendencia hacia una política de Estado, que, a diferencia de México, fue siempre equilibrada y subvertida por una tendencia hacia una política de masas, guiaría la dinámica de la política brasileña en los años venideros. Los paralelos con México serían muy fuertes. Al interiorizar los conflictos entre las principales —aunque no todas— las fuerzas, Vargas consiguió que no se dieran grandes giros políticos, y que se pudiese alcanzar un consenso sobre las políticas públicas. Mediante una compleja política de coalición entre el PSD y el PTB, tomó cuerpo una pauta de

formación de gobiernos conservadores, que en el mejor de los casos incluyeron al PTB como socio menor (Collier y Collier 1991: 362-66, 370-74, 377-89). La política electoral, así, no llevó al poder a un partido populista que impulsaba una política redistributiva, como en Argentina. Más bien, la política económica en Brasil siguió en líneas generales la tendencia evidente en México, llevándose a cabo en forma bastante coherente una política orientada al crecimiento y estatista, favorecida por las élites conservadoras—pero centradas en el Estado—del PSD. Esta política permitió a Brasil, como a México, crecer a buen ritmo y convertirse rápidamente en una potencia industrial, contrariamente a lo que ocurrió en Argentina (Cavarozzi 1992: 218, Rouquié 1987: 291). Y este éxito económico, a su vez, fue crítico para el sostenimiento de los controles estatales corporativos sobre el movimiento sindical, de nuevo en modo muy similar a lo sucedido en México y a diferencia de lo acaecido en Argentina (Schmitter 1971).

Pero la política brasileña también exhibió tendencias que eran más características de Argentina que de México, como revela la comparación entre estos tres países. En un extremo, el partido-Estado hegemónico de México, no teniendo que enfrentarse a una vieja élite y con firme control del movimiento sindical y del campesinado, permitió la estrecha colaboración entre el Estado y una nueva élite industrial en torno a objetivos de desarrollo, en modo de no penalizar severamente a los nuevos intereses mineros y agrícolas orientados a la exportación. Como resultado, México no sólo experimentó problemas menos graves de inflación y de crisis de balanza de pagos. Tuvo también la habilidad de modificar su modelo de desarrollo sin una crisis política que minase el régimen. En efecto, México se movió a mediados de los 1950s hacia una fase secundaria de ISI, intrincadamente ligada a esfuerzos para atraer inversión extranjera a la industria y dirigida a profundizar el proceso de industrialización, y a principios de los 1970s hacia la promoción de exportaciones manufactureras (Gereffi 1990: 17-19, Haggard 1990: 24-26, 175-78, 184-87).

En el otro extremo, en Argentina, los conflictos sectoriales fueron muy agudos y directamente ligados a cuestiones redistributivas, generando severas crisis de balanza de pagos y altos niveles de inflación. Más aún, debido a que la capacidad de manejar estos conflictos era muy débil, las tensiones económicas estuvieron regularmente asociados con grandes crisis políticas y cambios de régimen. La centralidad de la política redistributiva, en suma, minó la capacidad de Argentina, en relación a la de México, para sostener un régimen político estable y para industrializarse, haciendo que su movimiento para superar la fase de industrialización ligera en los 1950s fuese en el mejor de los casos disparejo y errático.

Brasil, en contraste con Argentina y al igual que México, sí avanzó hacia sus objetivos desarrollistas. Así, se movió a mediados de los 1950s a la fase secundaria

de ISI y a fines de los 1960s hacia la promoción de las exportaciones manufactureras (Gereffi 1990: 18-19, Haggard 1990: 25, 171-75, 179-83). En otras palabras, Brasil se convirtió en una potencia industrial. No obstante, la falta en Brasil de un partido hegemónico y su ambiente electoral relativamente competitivo introdujeron un conjunto de conflictos y problemas que en México fueron sólo tíbiamente evidentes. Al inicio, los conflictos sectoriales de Brasil, relativamente menores comparados con los de Argentina, no obstaculizaron la búsqueda de sus objetivos desarrollistas, dado que las transferencias sectoriales favorecieron más a los industriales que al movimiento sindical. Esta política, sin embargo, dependía de la continuación de la inclusión en un rol subordinado del PTB en la coalición entre los dos partidos que Vargas había creado: el PSD y el PTB. Y este tipo de coalición, que proveía la inclusión política del movimiento sindical bajo control estatal y que era crítica para el mantenimiento del equilibrio entre las fuerzas políticas que Vargas había ayudado a crear, era difícil de mantener en un ambiente competitivo (Kaufman 1977a: 215, 1979: 223, Rueschemeyer, Stephens y Stephens 1992: 203).

Las dificultades para mantener el control del movimiento sindical a través de este arreglo ya se hicieron evidentes cuando Vargas retornó al poder como presidente electo en 1951 a la cabeza de la fórmula del PTB. Después de lanzar en 1953 un programa de estabilización para contener la inflación, el propio Vargas terminó saboteando el programa, al ceder a las presiones por un incremento salarial. Sucesivos programas de estabilización fracasarían ostensiblemente, y los niveles de inflación continuarían subiendo (Skidmore 1977: 150, 154, 167-71). Y a medida que la política redistributiva se hizo sentir fuertemente, como siempre fue el caso en la Argentina posterior a 1946, el equilibrio que Vargas había buscado formar entre los "dos Brasiles" encarnados en el PSD y el PTB, así como los controles sobre el movimiento sindical ejercidos mediante el Ministerio de Trabajo, fueron gradualmente minados. Eventualmente, este equilibrio se rompió durante la presidencia de Goulart, y la creciente polarización de la política llevó al golpe de 1964.

En otras palabras, Brasil mostró progresivamente signos de una política de masas similar a la de Argentina. La creciente influencia de la política redistributiva entró en conflicto con las metas desarrollistas, de forma que, a diferencia de lo que ocurrió en México, el giro hacia una fase secundaria de ISI y la creciente influencia del capital extranjero generó conflictos políticos, que a su vez incrementaron las tensiones económicas, que no pudieron ser resueltas sin una seria crisis política y un cambio de régimen. Las diferencias entre Brasil y Argentina seguirían siendo muy significativas. En efecto, Brasil continuaría exhibiendo una mezcla de rasgos tomados del más puro caso latinoamericano de una política de Estado, México, y del más puro caso latinoamericano de una política de masas, Argentina. Así, el golpe

de 1964 fue una medida preventiva que buscaba anticiparse al debilitamiento de los controles estatales y a la formación de actores de masas autónomos, más que una reacción frente a una fuerza de masas autónoma ya sólidamente constituida, como fue el caso en Argentina. Además, este golpe no llevó a la dura forma de autoritarismo que surgió en Argentina en 1976.

En suma, la modalidad de transición de Brasil generó un resultado final de régimen que combinó elementos tanto de Argentina como de México. Como en Argentina, la transición a la política basada en las masas generó una inestable mezcla de democracia y de influencia militar. El fin de la transición a la política basada en las masas generó en efecto democracia, pero una democracia que no fue capaz de afirmar su control sobre los militares ni de asegurar su supervivencia. Los militares, que ya habían intervenido en la política tres veces durante el período 1930-45, en 1930, 1937 y 1945, continuaron haciéndolo después de la transición de Brasil a la democracia en 1945, con nuevas intervenciones en 1954, 1955, 1961 y 1964. Y como resultado, tres de cinco presidentes electos durante este período democrático (Vargas, Quadros y Goulart) no pudieron completar sus mandatos. Pero ni siquiera este "experimento en democracia" (Skidmore 1967, Lamounier 1994: 190), durante el cual Brasil no llegó a establecer una democracia plena, se probó duradero. Así fue que este período "democrático" en la historia de Brasil (1946-64) fue seguido por un largo régimen militar (1964-85).

Como en México, sin embargo, la política pos-transición de Brasil se caracterizó por controles estatales sobre las masas, lo que dio pie a una pauta más continua de políticas públicas, despojada de la explosividad y ciclos abruptos de la política argentina. Por un lado, esto significó que la democracia de Brasil durante 1946-64 fue mucho más restringida que la democracia de Argentina durante 1945-51 o 1973-76, un factor que tiene mucho que ver con las intervenciones militares menos arrasadoras en Brasil. Por otro lado, esto significó que cuando los militares llegaron al poder pudieron instalar una forma de gobierno menos dura y más abierta. En breve, la política de Brasil posterior a 1946 no fue ni completamente civil y popular, ni totalmente militar y represiva, y puede ser descrita en términos de una trayectoria desde una democracia de arriba abajo a un autoritarismo blando.

### *La política de élites de Colombia: Democracia oligárquica estable y militarización limitada*

De forma muy similar a como el análisis de Argentina y México ayuda a clarificar las dinámicas asociadas con las políticas de masas y de Estado, respectivamente, el estudio de Colombia ofrece un útil punto de partida para entender la política de élites, porque constituye uno de sus casos más extremos de este tipo de

política. La transición a una política basada en las masas en Colombia, en sus inicios, sacudió la pauta establecida de competencia entre las dos élites partidarias tradicionales que por largo tiempo habían dominado la política, los Liberales y los Conservadores. El presidente Liberal electo en 1934, Alfonso López, buscó expandir el apoyo popular a su partido mediante reformas democratizadoras, programas de bienestar social y políticas moderadas de ISI. Si bien este giro dio a los Liberales una posición electoral dominante en los años siguientes, fue sólo el precursor de la iniciativa más radical, emprendida por Gaitán, un líder dentro del partido Liberal que comenzó a buscar el apoyo de las masas para un proyecto populista y anti-élite. Esta ruptura con la tradición llevó a una división dentro de los Liberales, al asesinato de Gaitán y al inicio de "la violencia," una década de cuasi-guerra civil entre partidarios Liberales y Conservadores que produjo más de 100.000 muertos.

A partir de 1953 siguió un período de gobierno militar bajo el liderazgo del general Gustavo Rojas Pinilla, que comenzó a buscar un modo de romper el marco bipartidista impulsando su propia versión de populismo. En ese contexto Liberales y Conservadores se unificaron, impulsados por su determinación compartida de prevenir el surgimiento de un Perón colombiano y por la "necesidad de cooperar en la desmovilización de las masas con miras a restaurar el control a través de mecanismos clientelísticos confiables" (Peeler 1992: 95, Rouquié 1987: 212, Touraine 1989: 354-55). Las viejas élites negociaron entonces un pacto que restauró completamente su poder político y que terminó por definir la cuestión de la participación de las masas en la política colombiana. La modalidad de transición de Colombia a la política basada en las masas, en suma, fue en definitiva moldeada por las viejas élites, que mantuvieron una posición económica y política dominante y que completaron la transición a la política basada en las masas durante 1957-58 mediante un pacto intra-élite y anti-popular (Cardoso y Faletto 1979: 98-99, Wilde 1978: 58-62, Peeler 1992: 91-92, 94-95).

El efecto de esta respuesta a la demanda de participación de las masas fue tanto el mantenimiento de la vieja división entre las élites como el clivaje dominante y organizador de la política colombiana, cuanto la supresión de toda manifestación del clivaje masa contra élite. Así, a diferencia de lo sucedido en Argentina, Brasil y México, no se formó un nuevo partido o movimiento ligado a las masas recientemente activadas durante esta transición. Por el contrario, las masas fueron ligadas, en modo clientelar, a los tradicionales partidos Liberal y Conservador, que permanecerían como actores clave de la política colombiana.

La dinámica que fluyó de este conjunto de clivajes y actores fue bastante distintiva. La amenaza de un movimiento de masas antioligárquico hizo que las élites tuviesen una preocupación inmediata: asegurarse de que las divisiones intra-élite no abrieran la puerta nuevamente a tales movimientos. Así, el pacto intra-élite de

1957 devino en un arreglo institucional particularmente rígido, por el cual la competencia partidista quedaría aislada por entero de la competencia electoral: los gobiernos del Frente Nacional que se iniciaron en 1958. El arreglo, que duró hasta 1974, llevó a Liberales y Conservadores a alternarse en la presidencia cada cuatro años, y a compartir un número igual de escaños en las dos cámaras del Congreso. Las elecciones no fueron fraudulentas; más bien, la unión de los votantes de los dos partidos tradicionales y dominantes virtualmente garantizaba la elección del candidato oficialista de unidad, haciendo innecesario el fraude.

Este arreglo fue bastante efectivo en lograr su objetivo principal: el control de las masas mediante mecanismos clientelísticos. Interiorizando los conflictos dentro de las élites y apoyándose en la identificación de las masas con los partidos tradicionales, la toma de decisiones no sería impulsada en ninguna medida significativa por conflictos sectoriales o redistributivos. Ello permitió a Colombia mantener una política económica bastante coherente, que evitó los dramáticos vuelcos en sentido populista y contra-populista que tanto dañaron la economía de Argentina. Sin alejarse nunca demasiado de la ortodoxia económica, Colombia fue así capaz de embarcarse en políticas industrializadoras, de mantener un bajo nivel de inflación y de evitar problemas severos de balanza de pagos, y también de virar en los años 60 a una estrategia dirigida a estimular las exportaciones de manufacturas sin detonar una crisis política. Más aún, siguiendo esta política Colombia fue capaz de crecer a un ritmo moderado y sostenido (aunque no tan rápido como México o Brasil), y de estimular el empleo y el crecimiento de los ingresos de los pobres (Sheahan 1987: 87-88, 95-96, 102, 280-87). Así, aun si la naturaleza elitista de la política significó que el núcleo del sector económico tradicional sería protegido y que no se intentarían grandes reformas sociales, la política económica de libre mercado de Colombia dio a las viejas élites cierta legitimidad para gobernar y los recursos para sostener sus redes de clientela.

Este arreglo rígido, sin embargo, generó algunos problemas políticos para las viejas élites, ya que el sesgo desmovilizador de esta política elitista y la carencia de actores políticos más representativos de las masas minaron la legitimidad de las instituciones políticas (Hartlyn y Valenzuela 1994: 119, 128-29). La baja participación electoral fue un signo de alienación. Y hubo expresiones más fuertes de descontento. Un serio reto estuvo asociado con el retorno de Rojas Pinilla, que buscó desbaratar el pacto intra-élite desde adentro de la restringida arena electoral que éste había provisto. Rojas Pinilla compitió contra el candidato presidencial oficialista en 1970 y, de no ser por el fraude electoral, podría haber ganado esa elección. Otro tipo de reto, que vino desde afuera de este arreglo de élite, fue la formación de varias fuerzas guerrilleras en los 1960s y su continua actividad en las décadas venideras.

Estos desafíos no desestabilizaron el régimen. De hecho, la profundidad del control oligárquico en Colombia fue ampliamente probada cuando el Frente Nacional llegó a su fin y la competencia electoral plena se reanudó en 1974. Desde entonces, Liberales y Conservadores continuaron dominando la política en el contexto de un proceso electoral ininterrumpido que ganó importancia y que determinó alternancias en el poder en 1982, 1986 y, más recientemente, en 1998 (Archer 1995: 187, 192, Coppedge 1998: 177). Al mismo tiempo, la débil capacidad de las instituciones políticas para integrar a actores no pertenecientes a las élites se evidenció en la repetida oscilación entre una estrategia de negociación y de represión usada ante las fuerzas guerrilleras (Peeler 1992: 104-08, Touraine 1989: 355). Así, como consecuencia de la determinación de las élites de excluir alternativas políticas que no pudieran ser cooptadas y de prevenir la formación de partidos de masas independientes, Colombia ha experimentado, directamente al lado de sus instituciones políticas dominadas por las élites, más de treinta años de contrainsurgencia que han llevado a la creciente autonomización de sus militares y a la militarización de los mecanismos de control social (Rouquié 1987: 207-16).

El resultado final de la modalidad de transición de Colombia, así, fue un régimen que en muchas maneras fue el reflejo invertido de México. En ambos casos, la hegemonía fue asegurada, siendo la diferencia que mientras en México la hegemonía fue ejercida por el Estado, en Colombia fue ejercida por las viejas élites oligárquicas. Y en ambos casos la estabilidad del régimen dependió de la habilidad de las fuerzas hegemónicas de contener los conflictos dentro del cuerpo hegemónico —el Estado en México y las élites en Colombia— para así prevenir que surgiese un segundo clivaje: el clivaje Estado *versus* sociedad en México y el clivaje élites *versus* masas en Colombia. Es difícil afirmar cuál régimen fue más estable, y si la identificación de las masas con el Estado y el corporativismo en México fue una forma más efectiva de controlar a las masas que la identificación de las masas con las élites y el clientelismo en Colombia. En cierto modo, así como México ejemplificó la durabilidad de un régimen asociado con una forma pura de política de Estado, Colombia ejemplificó la durabilidad de un régimen asociado con una versión extrema de política de élites. No obstante, los diferentes modos en que México y Colombia eran regímenes no-democráticos tuvieron importancia. El autoritarismo de México se enraizó en la supresión de la sociedad por un partido-Estado de masas, que había roto con el pasado, y este nuevo vehículo de las masas parecía tener una capacidad virtualmente ilimitada para incluir y controlar las expresiones de una sociedad autónoma. El autoritarismo de Colombia, por otro lado, se enraizó en la supresión de las masas por las élites partidistas tradicionales, lo que generó un problema particular.

La “democracia oligárquica” de Colombia empujó a elementos de las masas a romper con el régimen, de forma parecida a como la “democracia anti-oligárquica” de Argentina empujó a elementos de las élites a romper con el régimen. Y, como en Argentina, este desequilibrio entre élites y masas generó las condiciones para el involucramiento de los militares en la política colombiana. La diferencia entre la intervención de los militares en Argentina y Colombia, por supuesto, sería crítica. En vez de entrar en la política para desplazar a un líder populista y establecer una forma militar de gobierno, como en Argentina, en Colombia tal paso no fue necesario. Los militares pudieron irse involucrando gradualmente en la política, actuando al lado de la democracia oligárquica existente y apuntalando las deficiencias de las formas clientelísticas de control a través de “militarización limitada” (Rouquié 1987: 215-16). El régimen de Colombia fue así una democracia estable oligárquica, esto es, restringida, combinada con una militarización limitada.

*La política de élites competitiva de Uruguay: Democracia estable y largo autoritarismo*

La transición de Uruguay a la política basada en las masas tiene muchos elementos en común con Colombia, y estos paralelos han sido repetidamente enfatizados por comparativistas que emparejan a estos dos países. De hecho, es difícil sobreestimar los paralelos entre los dos únicos países de América Latina en que los dos partidos tradicionales del siglo XIX permanecieron como fuerzas políticas dominantes luego de la transición a la política basada en las masas. Sin embargo, hay algunas diferencias significativas entre estos dos países que afectaron los desarrollos políticos ya durante el proceso de transición y que merecen ser remarcadas.

La diferencia inicial concierne a la modalidad de transición a la política de masas. Como en Colombia, en Uruguay esta transición estuvo ligada con la terminación de una larga guerra civil entre los partidos tradicionales (Coppedge 1998: 177-79). Pero la sincronización de eventos fue diferente, como también lo fue la medida en que estos conflictos dieron impulso a una amenaza a la dominación de las élites. En Colombia, como se dijo más arriba, el conflicto de fines de los 1940s y los 1950s comportó una amenaza real a las élites, ya que los líderes populistas como Gaitán y el general Rojas Pinilla estaban ideando un proyecto anti-oligárquico. El sentido crucial del pacto de 1957 en Colombia fue el de ser un pacto por el cual las élites decidieron controlar sus conflictos, ante el temor de llegar a perder control del proceso político. En Uruguay sucedió algo diferente.

En Uruguay la transición a una política basada en las masas comenzó con la resolución de la cuestión nacional, cuando la victoria de Batlle y su Partido Colorado sobre el Partido Blanco (Nacional) en 1904 puso fin al clivaje poder nacional ver-

sus poder local y a la tradición de los "dos Uruguay" (Rial 1989: 245, Collier y Collier 1991: 274). En ese momento, Batlle intentó usar la oportunidad de su victoria para movilizar de manera preventiva a las masas, y generar así apoyo electoral para, y solidificar la dominación de, los Colorados. Para este fin, Batlle comenzó un ambicioso programa de reformas, dirigido a promover la industrialización y el bienestar social. Este proyecto desató una fuerte reacción conservadora, tanto por parte de los Blancos como del ala conservadora de los Colorados, que a la larga forzó a Batlle a abandonar sus pretensiones más hegemónicas y a comenzar un proceso de negociaciones entre élites (Collier y Collier 1991: 273-88). Sin embargo, este episodio de acomodación intra-élite, que ayudó a moldear la nueva Constitución en 1917, fue muy diferente del pacto firmado por Liberales y Conservadores en Colombia durante 1957.

Más que una acomodación entre élites impulsadas a la unidad por su común temor a las masas movilizadas, el caso de Colombia, la acomodación entre élites en Uruguay fue llevada a cabo por élites que diferían en cómo abordar la transición a la política basada en las masas. Batlle inició sus reformas en un momento en que las masas no representaban una amenaza abierta a la dominación de las élites, y su apuesta consistió en que mediante la movilización preventiva de las masas dos metas podrían ser alcanzadas. Primero, su partido ganaría considerablemente mediante la expansión de su base de apoyo electoral. Adicionalmente, el control de las élites sobre las masas sería reforzado y cualquier amenaza futura que pudieran presentar las masas sería diluida. Su contraparte en Colombia, así, sería López, presidente durante los años 1934-38 (Collier y Collier 1991: 273). Pero mientras que en Colombia el mandato de López fue meramente un preludio del ascenso de líderes populistas anti-oligárquicos, como Gaitán primero y Rojas Pinilla más tarde, la apertura preventiva de Batlle a las masas no escapó a su control. La negociación entre élites en Uruguay, tuvo lugar entre élites que permanecieron divididas en cuanto a la cuestión de la participación de las masas e incluyó a un sector de las élites que continuó promoviendo la movilización electoral de aquéllas. Así, la negociación fue impulsada por el reconocimiento por parte de Batlle del persistente poder de los Blancos y de los conservadores dentro de su propio partido, y por el hecho de que su visión de un gobierno Colorado podría ser bloqueada por otras élites, pero no por el temor compartido de las élites de que sus continuos conflictos pudieran llevar no a la dominación de uno u otro partido de élite, sino más bien a la dominación de un líder populista anti-oligárquico. Y esta diferencia se reflejaría en la dinámica de la política uruguaya luego de que esta transición llegó a su fin con las primeras elecciones realizadas bajo la nueva Constitución, en 1919.

La política posterior a 1919 en Uruguay reflejó, como en Colombia, la continuada relevancia del clivaje intra-élite. Así, los dos partidos tradicionales, los Colo-

rados y los Blancos, continuarían siendo las fuerzas políticas dominantes. Sin embargo, una consecuencia crítica que fluye de la diferencia entre las modalidades de transición de Uruguay y Colombia es que, dado que en Uruguay la transición a la política de masas había disminuido, en vez de incrementado, la unidad de las élites, y con ella la dominación de las élites sobre la arena electoral, el clivaje masas *versus* élites no sería suprimido en Uruguay en la misma medida que lo había sido en Colombia (Gillespie 1992: 1992: 180).

La dinámica de la política, pues, fue moldeada por una muy distintiva mezcla de acomodación entre élites y movilización de masas. Por un lado, la política uruguaya sería caracterizada por un alto grado de acomodación intra-élite y de consenso sobre los límites de la competencia partidista. En efecto, la política uruguaya sería enmarcada por ciertos rasgos institucionales que han sido descritos, en forma muy similar al caso de Colombia, como consociativos: un ejecutivo dual, que dividía el poder entre un presidente electo directamente y un Consejo Nacional de Administración de nueve miembros que garantizaba la representación de minorías políticas, arreglo en vigor durante los años 1919-33; y, entre 1952 y 1966, un ejecutivo plenamente colegiado.

Por otro lado, en contraste con Colombia, la garantía de los intereses minoritarios de las élites no fue el único elemento involucrado en el proceso de acomodación entre ellas. En efecto, aunque Batlle abandonó sus pretensiones hegemónicas y concedió garantías a sus opositores de élite, los sectores conservadores de las élites también hicieron una gran concesión. Éstos habían aceptado el reto de Batlle de competir en una arena electoral que había sido reestructurada mediante las políticas reformistas de Batlle, tanto en el sentido de haber movido el centro de gravedad de la política uruguaya en sentido intervencionista, contrario los principios del liberalismo económico, como en el de haber dado al ala batllista de los Colorados una gran ventaja en la arena electoral. Esto es, la negociación entre los dos partidos tradicionales no sacó al electorado virtualmente fuera de la ecuación, como fue el caso con el Frente Nacional de Colombia. Al contrario, garantizó cierta representación minoritaria para el mayor partido opositor (Gillespie y González 1989: 211), pero aún dejó al electorado determinar qué partido ganaría la mayor cuota de poder. Este pacto había creado, de hecho, un incentivo para que los partidos compitiesen y movilizasen así activamente al electorado.

Lo que Batlle había hecho fue movilizar a las masas y crear un partido mayoritario, aunque todavía dominado por las élites, mediante la construcción de un extenso Estado benefactor que proveía los recursos para extender los mecanismos clientelares de control a los sectores recientemente movilizados de la población (Rial 1989: 248-50). Tal estrategia había dividido a las élites. Pero al final Batlle se salió

con la suya. Primero, sus opositores de élite ratificaron la esencia de esta estrategia, a cambio de la protección institucional de los intereses minoritarios y garantías de que los latifundios, el fundamento económico de las élites conservadoras, no se convertirían en parte de ningún intento de reforma (Collier y Collier 1991: 277). Luego, los opositores de Batlle comenzaron a trabajar más y más dentro de la nueva lógica creada por las reformas de Batlle, buscando menos oponerse al papel crecientemente dominante de la maquinaria estatal que compartir el control sobre el patronazgo mediante mecanismos de coparticipación (Gillespie y González 1989: 211). Esto es, aun los antiguos opositores de Batlle adoptaron las nuevas políticas, buscando utilizarlas para movilizar y controlar sus propios seguidores entre las masas.

La combinación de la acomodación entre élites con la movilización de masas dio impulso a un distintivo equilibrio entre élites y masas que, durante un período de varias décadas, haría de Uruguay el país más democrático de Latinoamérica (Gillespie y González 1989: 213, Gillespie 1992: 180-81). Los intereses de las élites y de los grupos minoritarios estaban asegurados, como podría esperarse de un proceso de transición de arriba abajo, dominado por las élites. Pero los intereses de élite no fueron asegurados a expensas de la participación de las masas, como en Colombia. Así, aunque no fue creado un nuevo partido de las masas, éstas influyeron las políticas públicas mediante su participación en elecciones competitivas. La política reflejó un saludable equilibrio entre intereses mayoritarios y minoritarios, con énfasis en estos últimos. Por un lado, la dominación de las élites fue evidente. La política uruguaya posterior a 1918 continuó siendo dominada por los dos partidos tradicionales, que en conjunto acopiaron alrededor de 90% del voto total hasta mediados de los 1960s. Por otro lado, el partido que primero se había acercado a las masas ganó una fuerte ventaja, como se reflejó en la dominación del partido de Batlle, el Partido Colorado, que ganó toda elección entre 1918 y 1973, excepto las de 1958 y 1962 (González 1995: 141-42). Uruguay fue un caso de real democratización desde arriba.

Hubo, sin embargo, una debilidad clave que impediría la sustentabilidad a largo plazo de este equilibrio. La sustentabilidad del subtipo particular de democracia propio de Uruguay, que podría ser etiquetada como democracia liberal, giraba en torno a la habilidad de las viejas élites de reproducir los controles clientelares tan centrales en la política del país. Esto se logró en la primera mitad del siglo mediante la creación y el mantenimiento de programas de bienestar, financiados por transferencias desde el sector agroexportador. Las élites conservadoras objetaron tales transferencias, pero no vigorosamente. Tales programas no fueron creación de un líder o de un partido populista y anti-oligárquico (Gillespie y González 1989: 228), sino más bien de una élite liberal que simultáneamente dio a las élites terratenientes garantías de que la reforma agraria no entraría en la agenda. En otras palabras, los

conflictos sectoriales no estuvieron vinculados con conflictos redistributivos, como en Argentina, sino con políticas distributivas, esto es, con la distribución de recursos por el Estado a los votantes como un todo más que a miembros de una clase. Más aún, ambos partidos tradicionales participaron en la distribución de los recursos estatales, haciendo difícil cambiar esta política. En consecuencia, en tanto las exportaciones de trigo y carne estaban floreciendo y estas transferencias eran soportables, la prosperidad del campo podría esparcirse mediante mecanismos clientelares a la población como un todo, y mantenerse el equilibrio entre élites y masas sobre el que se construyó la democracia uruguaya. Pero tan pronto como el sector exportador comenzó a declinar, como lo hizo a mediados de los 1950s, el equilibrio democrático entre élites y masas sería crecientemente amenazado.

El problema comenzó en el interior de las instituciones políticas dominadas por las élites. La lógica de la política uruguaya posterior a Batlle volvió a los dos partidos tradicionales dependientes del acceso a recursos de patronazgo y, por ende, del continuado mantenimiento de políticas claramente desviadas del liberalismo económico. Cuando el sector exportador comenzó a declinar, los partidos políticos tradicionales fueron incapaces de apoyar políticas que pudiesen generar crecimiento, oscilando entre esfuerzos por implementar programas de estabilización, con poco éxito, y el rechazo a tales programas. El crecimiento impulsado por la industria no era una opción real, pues las transferencias desde la agricultura habían sido utilizadas menos para fomentar las inversiones en la industria, como en Brasil, que para financiar al Estado benefactor. De hecho, Uruguay “estaba casi totalmente ‘atascado’ en el final de la fase inicial” de ISI (Kaufman 1979: 226), y no tenía posibilidades reales de impulsar exportaciones industriales. En resumidas cuentas, la orientación de los dos partidos tradicionales hacia políticas distributivas impedía a la “clase política” imponer los costos de la reforma económica sobre la población, y el inmovilismo frente a un ascendente desafío económico puso a Uruguay en el camino del estancamiento económico prolongado (Gillespie y González 1989: 214-16).

Debido a que el estancamiento económico minaba los mecanismos establecidos de control (Rial 1989: 250-51), el fracaso de los partidos tradicionales para responder a este reto económico pondría en movimiento a otro tipo de reto. En efecto, a medida que la economía de Uruguay se estancaba, la canalización de la participación de masas a través de los partidos tradicionales comenzó a mostrar signos de desgaste. El monopolio de los dos partidos tradicionales dentro de la arena electoral comenzó a disminuir. El ascenso de un nuevo partido de izquierda, el Frente Amplio, y su buen desempeño en la elección de 1971, fue un signo de esto. El avance de la izquierda política representaba una amenaza bastante pequeña, porque los

Colorados y los Blancos todavía tenían un confortable 81% del voto. Pero la creciente independencia de las masas fue también evidente en nuevas formas de participación de masas, muy notablemente en la formación de un movimiento guerrillero urbano, los Tupamaros, y en la creciente autonomía y militancia del movimiento sindical. Como resultado de la incapacidad de la élite para reformar la economía y de la ascendente ola de actores independientes de masas, el equilibrio del que había dependido la democracia de Uruguay se quebró.

El resultado final de la transición de Uruguay a una política basada en las masas, en breve, fue una forma democrática de gobierno que a la larga no fue sostenible. Su historia democrática fue notable, empezando en 1918 y continuando, con excepción del período 1933-42, hasta 1973. En efecto, durante el período 1942-68 Uruguay podía ser clasificado como una democracia liberal, siendo aun más democrático que Chile, un país con el que Uruguay es frecuentemente comparado. Después de 1968, sin embargo, Uruguay entró en un período de desconsolidación, que llevaría a la quiebra del régimen democrático en 1973 y a la inauguración de un gobierno militar que duró desde 1973 hasta 1985 (Gillespie y González 1989: 207-09, González 1991: 3-4, Gillespie 1992: 179).

La diferencia entre los regímenes de Uruguay y Colombia es clara. Pero estas diferencias se entienden mejor como variantes dentro de una forma compartida de política de élites. Lo que pone a Uruguay y Colombia aparte del resto de los casos latinoamericanos es que, en ambos casos, las viejas élites permanecieron como fuerzas políticas dominantes luego de la transición a la política basada en las masas. Pero Uruguay y Colombia divergieron en la medida en la que las masas fueron realmente movilizadas e incluidas en la política (Collier y Collier 1991: 664-66). En Colombia, una respuesta más restrictiva impulsó un régimen menos democrático, aunque más sostenible. Permitiendo inicialmente menos competencia, las élites de Colombia no tuvieron que apoyarse en políticas distributivas para controlar a las masas en el mismo grado que sus contrapartes uruguayas. Fueron así capaces de reducir los conflictos sectoriales a niveles manejables para, después, girar hacia las exportaciones manufacturadas. La centralidad de las políticas orientadas al libre mercado, en otras palabras, evitó la sobrecarga de las redes clientelares de control.

En Uruguay, en contraste, la competencia electoral entre partidos de élite generó un fuerte incentivo para que los políticos tradicionales se desviasen marcadamente del liberalismo económico y apoyasen una maquinaria estatal más y más sobredimensionada. La democracia liberal de Uruguay dependió de una extraña combinación de latifundios y Estado benefactor, y cuando estos latifundios se mostraron incapaces de continuar manteniendo las pautas de consumo, esencialmente de clase media de la población urbana, el sistema se derrumbó. Fundamentalmente, la

inclusión preventiva de las masas por Batlle había creado una democracia prematura, porque ésta dependía en esencia de la provisión de pautas europeas de consumo por un sector agrícola tradicional. Al final, la tensión entre la lógica de la eficiencia económica y la lógica de la política uruguaya era insostenible. Un retorno al liberalismo económico sólo podía tener lugar mediante una ruptura con los mismos principios sobre los que la política democrática de Uruguay fue construida (Rouquié 1987: 235-36).

Las similitudes entre los regímenes de Uruguay y Colombia, como regímenes dominados por las élites en la era de participación de las masas, deben notarse también. En ambos casos un desafío clave para las élites era evitar que el clivaje élite contra masas se impusiese sobre el clivaje intra-élite o, en otras palabras, evitar la argentinización de su política. Este reto saltó a la palestra en la forma de fuerzas guerrilleras y partidos independientes de masas. Y en ambos casos se le hizo frente con una respuesta similar. En Colombia, al desafío desde abajo se le afrontó con la creciente militarización de la política, a punto tal que su régimen oligárquico se convirtió en un régimen cívico-militar híbrido. En Uruguay, un proceso similar comenzó a desplegarse hacia el final de la presidencia de Pacheco Areco, con la expansión del rol de los militares en la represión de la subversión, y se profundizó luego de la elección del presidente Juan María Bordaberry en 1971. La diferencia con Colombia es que esta progresiva militarización no dejó a los civiles en control del gobierno (Rouquié 1987: 215). Por el contrario, debido a la mayor amenaza presentada por las masas en Uruguay, la intrusión de los militares llevaría a la larga a una ruptura formal, cuando "el golpe de Estado interminable" finalmente llevó a la disolución del Congreso en junio de 1973 (Rouquié 1987: 251).

Pero no fue éste un golpe como los que produjeron el inicio de gobiernos militares prolongados en Argentina, Brasil o Chile. En Uruguay, el golpe no fue dirigido contra un líder populista o izquierdista, porque los partidos tradicionales nunca habían sido desplazados del poder. Como en Colombia, la militarización de la política había avanzado con el consentimiento de los partidos tradicionales y como una forma de compensar su declinante capacidad para ejercer control sobre las masas. El golpe no implicaría un choque real entre los militares y el ejecutivo, al punto que los militares uruguayos mantuvieron incluso al presidente Bordaberry como máscara civil, eliminando el carácter mixto del nuevo régimen sólo en junio de 1976, cuando Bordaberry fue finalmente removido (Rouquié 1987: 248-53). Así, mientras que el tipo moderado y competitivo de política de élites de Uruguay ejemplificó las posibilidades democráticas de un régimen de dominancia liberal mejor que la política de élites pura de Colombia, nunca escapó completamente a los límites de una política de élites.

## Conclusión

Este artículo ofrece una síntesis conceptual y una reevaluación empírica del trabajo realizado sobre América Latina por analistas de régimen. Ha buscado resaltar la idea central que ha impulsado el análisis de régimen desde sus mismos orígenes: la necesidad de centrarse en los elementos constitutivos de la política, como la naturaleza de los clivajes en torno a los cuales son formados los actores y los conflictos sobre política económica básica en que estos actores se involucran. Este foco se enraiza en una apreciación del modo en que la propia configuración o estructura de la política afecta los resultados políticos. Otro aspecto crítico del análisis de régimen que este artículo ha enfatizado es la necesidad de analizar períodos históricos largos. No se trata de una cuestión de gustos. Por el contrario, este enfoque histórico se basa en una apreciación de dos puntos fundamentales. Primero, si muchos resultados políticos son determinados por la estructuración básica de la política, una explicación completa de esos resultados necesariamente lleva al analista hacia atrás, hacia los momentos formativos en que las estructuras políticas son alteradas. El análisis histórico, por tanto, es simplemente parte de la búsqueda de explicaciones adecuadas. Segundo, este énfasis en largos períodos de historia está también motivado por la necesidad de arrojar luz sobre el impacto real de las opciones de los actores y de discernir mejor entre estructura y opciones. El punto, obviamente, no es sacar a los actores fuera de la ecuación. Más bien, el punto es que un auténtico entendimiento del impacto de las opciones de los actores no puede lograrse atendiendo sólo al corto plazo, perspectiva ésa que comporta a menudo una apreciación exagerada del impacto de las elecciones hechas por actores.

Empíricamente, el análisis ha buscado dar cuenta de la dinámica de régimen que caracterizó a los países latinoamericanos en la etapa anterior al inicio de la más reciente ola de democratización, poniendo énfasis en las consecuencias de las diferentes modalidades de transición a una política basada en las masas. Esta investigación es abiertamente preliminar y parcial. Antes de que puedan extraerse de la misma implicaciones plenas para las teorías de la democracia, el análisis empírico debería ser expandido espacialmente, para incluir casos como Chile, Venezuela, Perú y Costa Rica, y temporalmente, para cubrir el período de gobierno militar de los años 60 y 70, y las transformaciones neoliberales de los 80 y 90. Más aún, si una auténtica teoría general de la democracia ha de desarrollarse, los hallazgos del contexto latinoamericano habrían de compararse con los basados en la experiencia de Europa y de otras regiones del mundo. Es ése, con todo, un programa de investigación que va más allá del alcance del presente artículo.