

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Andrés Bianchi

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO 1988

SUMARIO

La CEPAL en su cuadragésimo aniversario: continuidad y cambio. <i>Gert Rosenthal.</i>	7
La agricultura en la óptica de la CEPAL. <i>Emiliano Ortega.</i>	13
Las regiones como espacios socialmente contruidos. <i>Sergio Boisier.</i>	39
* Algunos alcances sobre la definición del sector informal. <i>Martine Guerguil.</i>	55
Cambios en los estilos de desarrollo en el futuro de América Latina. (Seminario en homenaje a José Medina Echavarría).	63
Medina Echavarría y el futuro de América Latina. <i>Adolfo Gurrieri.</i>	71
* Cultura política y conciencia democrática. <i>Enzo Faletto.</i>	77
Una esperanzada visión de la democracia. <i>Jorge Graciarena.</i>	83
El desafío ortodoxo y las ideas de Medina Echavarría. <i>Antibal Pinto.</i>	93
* Otra noción de lo privado, otra noción de lo público. <i>Antibal Quijano.</i>	101
Sentido y función de la Universidad: la visión de Medina Echavarría. <i>Aldo Solari.</i>	117
* Dilemas de la legitimidad política. <i>Francisco C. Weffort.</i>	125
* Los actores sociales y las opciones de desarrollo. <i>Marshall Wolfe.</i>	143
Publicaciones recientes de la CEPAL.	149

Cultura política y conciencia democrática

Enzo Faletto*

Los escritos de José Medina Echavarría contribuyeron de manera decisiva a que toda una generación de científicos sociales, en el sentido más amplio del término, pudiera alcanzar una comprensión más cabal de la intrincada realidad de América Latina. Existía en sus estudios una aguda conciencia de los radicales procesos de transformación a que se enfrentaban nuestras sociedades. En su libro titulado *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico*¹, en que se resumen sus reflexiones de finales de los años cincuenta e inicios de los sesenta, Medina postulaba que un nuevo ciclo se iniciaba en la región, y que lo importante y decisivo desde el punto de vista sociológico era la "toma de conciencia" respecto a las características definitorias de ese nuevo ciclo. Esa toma de conciencia no se refería sólo al posible conocimiento que del fenómeno pudiera tener un puñado de intelectuales, aunque ese hecho era también de extraordinaria importancia y Medina lo subrayó más de una vez. La conciencia que se necesitaba era la de la sociedad toda, puesto que a ésta le tocaría decidir —y él así lo esperaba— las opciones de su futuro, lo que no podía estar desligado de una cabal comprensión del presente.

Para Medina la definición del nuevo ciclo no era otra cosa que el tema del desarrollo. ¿Podríamos plantear hoy día que ese nuevo ciclo augurado a principios de los años sesenta se ha cerrado y que se ha abierto uno nuevo? Ciertamente las "novedades" de todo orden parecieran marcar nuestros días, y la llamada segunda revolución, con todas sus consecuencias, no es un hecho ajeno a nuestro presente ni menos a nuestro futuro. No obstante, siguen siendo vigentes tanto el tema del desarrollo en las modalidades actuales, como la necesidad de tomar conciencia respecto del mismo. Pero quizá valga la pena subrayar que la complejidad del fenómeno es ahora mucho

mayor. Especialmente preocupantes son las relaciones entre desarrollo y democracia. Si bien José Medina señaló constantemente su complejidad, muchos otros tuvieron una visión quizá demasiado optimista, según la cual la democracia sería el feliz resultado, casi inevitable, de un proceso de desarrollo sostenido.

Atendidas las observaciones anteriores, quisieramos, en el marco de este análisis, hacer una especie de contrapunto entre las preocupaciones de José Medina en los años a que se hizo referencia, y las preocupaciones actuales. Respecto a esa "toma de conciencia" que le inquietaba, conviene subrayar que para él lo definitivo eran las innovaciones políticas y sociales que pudieran ocurrir, puesto que el desafío que se enfrentaba era la formación de una nueva sociedad con nuevas fuentes de poder. Nada más importante para tal propósito que lo que en su lenguaje se denominaba "el movimiento de las ideas".

La experiencia de los últimos años ha significado que gran parte de la actual sociología latinoamericana se haya volcado de preferencia hacia el tema de la democracia, en un esfuerzo por constatar la existencia o carencia de valores subyacentes, puesto que como en gran medida ha quedado demostrado, no bastan las solas condiciones estructurales para que la democracia tenga lugar y vigencia. Parafraseando a José Medina podría decirse que se trata en este caso de indagar respecto a "la toma de conciencia" acerca de la democracia.

Para abordar más concretamente el tema conviene referirse a algunos estudios publicados en un libro reciente, titulado *Cultura política y democratización*, cuyo compilador es Norbert Lechner, y en especial a los trabajos ahí contenidos de Julio Cotler, Angel Flisfisch y Oscar Landi². Se constata en la introducción del libro que existe una crisis de consenso, lo que de hecho afecta las

*Asesor regional de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

¹José Medina Echavarría, *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*. Buenos Aires: Editora Solar-Hachette, 1964.

²Julio Cotler, "La cultura política de la juventud popular del Perú"; Angel Flisfisch, "Consenso democrático en el Chile autoritario"; y Oscar Landi, "La trama cultural de la política" en Norbert Lechner (comp.), *Cultura política y democratización*. Santiago de Chile, CLACSO/FLACSO/ICI, 1987.

posibles estrategias de desarrollo y la idea misma del cambio social. Esa crisis de consenso pone de manifiesto que —como ya se ha dicho— un orden determinado no es el simple resultado de lo que suelen denominarse “factores objetivos”. Para que pueda subsistir un orden social, es esencial que existan creencias y valores.

Con mayor razón aún puede sustentarse que los valores y las creencias son el fundamento de una institucionalidad democrática, dado que ésta no puede recurrir en forma precipitada a la sola coerción.

No se quiere deducir de lo anterior que al reconocer la importancia de los valores o de las ideas se deje de lado la consideración de lo “real”, puesto que en muchas de las interpretaciones sobre la actual crisis de la democracia —y ésta no sólo tiene lugar en América Latina— se postula que es precisamente la mayor complejidad de lo real lo que pone en entredicho la adecuación de los fundamentos de toda institucionalidad democrática, esto es, de los partidos políticos, del parlamento y del Estado en su conjunto. En suma, y usando un término ya consagrado, parece estar en juego una virtual crisis de gobernabilidad. El tema en sí es de extraordinaria importancia, aunque se puede discrepar de la manera en que ha sido formulado por muchos autores, y más aún, se puede disentir de las conclusiones derivadas de esa constatación. Se afirma que es importante, puesto que la vigencia de nuevos regímenes constitucionales en América Latina ha hecho que se centren las preocupaciones en las formas políticas institucionales.

Conviene ya de modo más concreto referirse a un primer problema. De acuerdo con uno de los autores citados, Oscar Landi —quien se refiere específicamente al caso de la Argentina— hay dos temas centrales en el nuevo comportamiento político que son de especial relevancia para orientar acerca del funcionamiento de los partidos: la democracia como valor social y la modernización como principio de legitimidad política. El autor enfatiza que la aspiración a la modernización y el énfasis que se le ha otorgado es utilizado por los partidos y por las personas que muestran inclinación política como elemento para marcar una ruptura deseada con el pasado.

La pregunta que cabe hacerse es si estos dos temas importantes para la actual vida política argentina, modernización y democracia, gozan

de la misma vigencia en otros contextos. En los estudios de Cotler y de Flisfisch, el primero referido al Perú y el segundo a Chile, se plantean algunas dudas al respecto.

Sin embargo, antes de referirnos concretamente a esos trabajos, puede ser necesario señalar como referencia el significado político de la modernización como valor, tipo de reflexión que seguramente le habría sido cara a José Medina. ¿Qué solidez tiene este postulado sobre la modernización? ¿Es lo suficientemente explícito como para constituir el fundamento de una nueva opción? Ciertamente, como señala Landi, puede que sea útil para establecer un corte con el pasado, o por lo menos para marcar una fuerte aspiración de diferenciación con una experiencia que se considera negativa y que no se quiere repetir, pero ¿es suficientemente claro como para servir de base de sustentación de un futuro?

En uno de sus escritos, José Medina señalaba algo a lo que en nuestras propias reflexiones no hemos dado al parecer toda la importancia que requiere. Expresaba que en América Latina quizá la última doctrina que constituyó una ortodoxia general suficientemente amplia fue el positivismo. De ahí en adelante decía “comienza el aquelarre de las más diversas, contradictorias y extravagantes ideologías e influencias”.

Para nadie es un misterio la estrecha relación que existió entre el positivismo y la idea de la modernización. Por consiguiente, el interrogante que hoy día se impone es: ¿esta noción de modernización —la actual— en qué cuerpo de idea se apoya? ¿Cuál es su coherencia interna?

Valga por ahora plantear este interrogante, quizá como motivación para necesarias y urgentes investigaciones que no sólo requerirán el aporte de las ciencias sociales sino que en rigor deberían ser objeto de la reflexión filosófica en sentido estricto.

Intimamente ligado al tema anterior, existe otro de no menor significación, el del intelectual. Glosando a John Friedman, Medina anotaba tres funciones principales del intelectual en los países en desarrollo: a) difundir nuevos valores sociales; b) desarrollar una nueva ideología de la evolución económica, y c) participar en la creación de una imagen de la nación.

Si se tienen en cuenta las variadas experiencias históricas, no se puede menos que concordar que en muchos casos tal ha sido el papel de los

intelectuales, más allá del mayor o menor éxito alcanzado. Al respecto, puede abrirse también otro interrogante y con el mismo propósito que los anteriores, esto es, señalar campos de investigación más que anticiparse a dar respuestas que serían un poco precipitadas. En concreto cabría preguntarse si están acaso los intelectuales latinoamericanos de hoy en condiciones de crear una imagen coherente de modernización que a su vez constituya una nueva ideología de la evolución económica.

Múltiples pistas pueden abrirse para intentar responder a este problema, pero sería útil profundizar en una paradoja que José Medina formulaba del modo siguiente: "por los años que se produce esta debilitación y dispersión de las creencias— en las últimas décadas muy en particular [se refiere a las ideologías en sentido lato]— ocurre en sentido contrario, y con no menos energía, un notable fortalecimiento del saber, es decir, de los conocimientos, reales y potenciales". Llevado al extremo, podría decirse que el tema —de antiguo sabor weberiano— consiste en determinar cuál es en la actualidad la relación entre saber y acción política y por consiguiente, cuál es la relación entre el intelectual y la política.

En suma, se trata de saber si existe realmente un cuerpo de conocimiento positivo que, por ejemplo, otorgue a la idea de la modernización —tan importante para la opción política— un grado real de concreción.

Siguiendo con el contrapunto entre los temas que actualmente se plantean y lo que en su momento señaló José Medina, recordemos que Landi recalca que la importancia de la idea de la modernización residía en su utilidad para marcar una distancia con el pasado, concepto de ruptura que fue también importante en el pensamiento de Medina. Se trataba en su caso de la ruptura con un sistema tradicional, lo que en América Latina había ocurrido a raíz del quiebre de su pilar fundamental: el sistema de la hacienda. A ese fenómeno se agregaba, en estrecha concomitancia, el surgimiento de nuevos grupos sociales y una presencia activa de las masas. Todo ello requería la creación de nuevos partidos políticos —puesto que los partidos de notables ya eran insuficientes—, como asimismo la presencia de nuevos grupos, dirigentes.

No cabe repetir aquí el brillante análisis de

José Medina sobre el significado sociológico de la hacienda; baste recordar lo que a su juicio fueron sus rasgos fundamentales: a) haber sido una célula de poder político-militar junto al poder económico que indudablemente poseía; b) haber constituido el núcleo de una dilatada estructura familiar que a través de sus ramificaciones impregnaba el conjunto de las instituciones y poderes de la sociedad; c) haber constituido el modelo circunstancial de la autoridad, y d) haber sido la creadora de un tipo humano de un "carácter" singular.

Con el lenguaje de hoy podríamos decir que la hacienda fue el fundamento de una cultura, y para nuestros propósitos podríamos recalcar que de modo muy especial fue el fundamento de una cultura política. Lo que Medina constató fue la ruptura de lo viejo y el surgimiento de lo nuevo, en que lo nuevo era la ciudad (no porque ésta no hubiese tenido importancia anteriormente), los empresarios, los sectores medios y los obreros.

Dos temas conviene destacar al respecto: en primer lugar, que la modernización no sólo tiene como fundamento un sistema de ideas sino que también se apoya en la existencia o surgimiento de nuevas estructuras y en un sistema de relaciones sociales concomitantes con éstas; y en segundo lugar, que deben investigarse a fondo el carácter y la evolución de la ciudad latinoamericana. Ciertamente existen algunos estudios, especialmente de historiadores, y sobre esa base convendría intentar formular una hipótesis interpretativa de tan vasto alcance como las sugeridas acerca de la significación de la ciudad en la historia europea. Recuérdese que en ese contexto, ciudadano significa hombre de la ciudad y que la ciudadanía, con todas sus implicaciones culturales, económicas y políticas, es un hecho vinculado a la existencia de la ciudad. Corresponde por tanto dilucidar qué ha significado la ciudad en América Latina como fundamento de una nueva cultura política y especialmente como fundamento de una cultura política democrática.

Julio Cotler, en el estudio citado sobre el Perú, analiza la experiencia de los jóvenes serranos que a contar de la década de 1970 se incorporaron a Lima. Por cierto, se trata de un caso específico, pero quizás sería posible bosquejar algunas generalizaciones para otros contextos latinoamericanos si pensáramos en un "tipo" de

ciudad que a falta de un mejor título podríamos denominar "ciudad hostil".

Se podría registrar entre esos jóvenes, en los sectores populares, un aprendizaje de organización, constituido en torno a intereses específicos. Según el autor, las formas de asociación tienen un fuerte carácter defensivo, ya sea del barrio, de la vivienda, del salario, del empleo, de la educación, de la salud, del transporte, o basado en algún otro interés. Pero lo importante es que estas movilizaciones que dan origen a formas organizativas nuevas no necesariamente tienen como correlato modalidades institucionales de incorporación política.

El hecho es de interés puesto que el resultado, inesperado a veces, suele traducirse en el fortalecimiento de patrones de comportamiento político de carácter tradicional. Así, es posible constatar que reaparecen y se vigorizan las prácticas de tipo clientelista, en que lo fundamental es que se otorga adhesión política a cambio de protección o de prestación de servicios.

Pareciera que el clientelismo reforzara ciertas formas de relación basadas en la subordinación y en una adhesión estrictamente personalizada. No obstante, simultáneamente con la práctica clientelista es posible constatar la existencia de un comportamiento fundado en la confrontación y en la violencia, y lo que debe subrayarse es que este último está considerado por quienes lo ejercen como un medio válido para la conquista de derechos ciudadanos. En efecto, Cotler señala que "la juventud popular incorporó en su cultura política dos prácticas aparentemente contradictorias... pero que aprendió a manejarlas simultánea o alternativamente". En la primera de esas prácticas, de carácter manipulatorio, adquieren relevancia los lazos de patronazgo y de clientelismo tradicionales; y en la segunda, que quizá no es menos tradicional, se enfatiza el enfrentamiento, por lo que toda demanda es planteada —para utilizar la expresiva fórmula— "hasta sus últimas consecuencias". En relación con esta última dimensión, cabe señalar que en tales prácticas tiene lugar lo que podría considerarse casi un rechazo moral a todo tipo de compromiso o negociación. Ello no significa que el compromiso o negociación no exista; lo grave es que no aparece como legitimado.

En un contexto como el que se acaba de describir, es obvio que se resta significación a la

fórmula democrática, puesto que por medio de tales comportamientos podría decirse que casi se llega a negar la posibilidad de constituir mecanismos institucionales de mediación política e incluso se duda de la capacidad de alcanzar compromisos válidos.

De todo lo anterior se desprende que la experiencia de una "ciudad hostil" —y debemos entender por ello un conjunto de relaciones sociales— difícilmente puede constituirse en el fundamento de una cultura democrática. Pero conjuntamente con ese hecho, del cual sólo se ha citado un ejemplo, existen otros elementos de fuerte influencia en el fenómeno que conviene considerar.

En el estudio de Angel Flisfisch se transcriben los datos de una encuesta cuyos resultados distan bastante de ser alentadores. Al considerarse la orientación hacia un régimen democrático, ésta es positiva en 59.5% y ambigua o indiferente en 40.5%. En la misma encuesta, 51.6% de los entrevistados señalan ciertos rasgos negativos de los partidos políticos y a nadie escapa la significación de éstos para el funcionamiento de un sistema democrático ni la importancia que tiene el que sean valorados positivamente. Respecto al grado de interés que los entrevistados muestran por la política, 25.5% declara tener mucho interés, 33.3% poco y 41.2% ninguno.

Las interpretaciones respecto al resultado de una encuesta o las consideraciones que pueden hacerse con respecto a las condiciones en que fue formulada son siempre materia de discusión; no obstante, en este caso no puede decirse que los datos por sí mismos sean alentadores, por lo que despiertan inquietud respecto al grado de sustentación social de una opción democrática.

Sin embargo, es interesante constatar, como lo hace el autor, lo que sucede cuando se distingue entre quienes poseen algún grado, alto o bajo, de "sofisticación política", que en la encuesta se entiende como la capacidad de conceptualizar la política y el hecho de disponer de un cierto nivel de información sobre la misma. En aquellos en que la "sofisticación política" es alta, la orientación hacia el régimen democrático es positiva en 77.4% y negativa en 22.6%. En cambio en quienes la "sofisticación política" es baja, la orientación es positiva en 49.2% y negativa en 50.8%. De acuerdo con esos resultados no sería aventurado afirmar —dado que uno de los componen-

tes importantes de la "sofisticación política" es la información— que en una población insuficientemente informada políticamente tienden a no generarse adhesiones democráticas, y lo que es digno de subrayar es que la existencia o carencia de esta información no es ajena a ciertas formas que suelen asumir en la sociedad las relaciones de poder.

Es obvio que pese a lo anterior, existen otras situaciones en América Latina en que la democracia pareciera ser más consensual. Se citaba al inicio el estudio de Oscar Landi sobre la Argentina. Es conocida en ese caso la existencia de dos grandes partidos políticos, cada uno de los cuales tiene sus propias tradiciones históricas; incluso podría señalarse que ambos poseen electorados cuyo núcleo central es distinto, pero en los cuales —señalan algunos analistas— los perfiles ya no son tan excluyentes entre sí como lo fueron en el pasado. La hipótesis del autor es que esta mayor similitud no se debe a que se trata de una sociedad más homogénea, como podría ser el caso

europeo, sino más bien a que ha surgido una voluntad de rearticular una sociedad fragmentada.

Podría postularse que, como resultado de una experiencia traumática anterior, se constituye una cultura política con mayor tendencia a encontrar elementos consensuales. Cabría preguntarse entonces cuáles son las condiciones de solidez y permanencia de tal consenso. Aun así, la propia consensualidad no deja de tener problemas que se advierten en el artículo comentado. En las condiciones señaladas la opción entre un partido u otro puede ser el resultado de un voto puramente táctico o de un comportamiento electoral que se expresa como premio o castigo a una determinada gestión política. Ello podría conducir —exagerando un poco— a una concepción de la política como administración pura, y por consiguiente a su virtual burocratización, lo que obligaría a replantearse algunos temas de tradición weberiana que tanta significación tuvieron para José Medina.