
Democracia sin ciudadanos: crítica de la teoría de la transición

LUIS ORTIZ SANDOVAL*

Resumen

La tesis de que las formas democráticas basadas en la teoría de la “poliarquía” aseguran los procesos de transición democrática en América Latina es abstracta. La continuidad de las estructuras sociales de desigualdad en la región, demuestra que la construcción de instituciones democráticas es una mera pretensión de “jugar las reglas de juego” y de instaurar por decreto la participación de hombres y mujeres a través de “elecciones libres”, allí donde la gente no es libre ni puede elegir. Este ensayo propone que el punto a considerar en esta problemática es la construcción social de ciudadanía: proceso todavía inconcluso pero que deviene en condición de posibilidad de la democracia misma. A partir de la experiencia paraguaya, se puede constatar que las acciones colectivas no necesariamente apuntan a la creación de condiciones de acceso a la ciudadanía, sino a una cuestión aún previa: la inclusión social de las clases subalternas.

Abstract

The hypothesis that the democratic forms based on the theory of “polyarchy” guarantee the processes of democratic transition in Latin America, is abstract. The continuity of the social structures of inequality in the region, demonstrates that the construction of democratic institutions is a mere pretence to “play according to the rules of the game” and establish by decree the participation of men and women through “free elections” in places in which people are not free nor can they choose. This essay proposes that the question to consider is the social construction of citizenship: a still not concluded process, but becomes a condition of possibility for democracy itself. On the basis of the Paraguayan experience, it can be shown that collective actions do not necessarily point to the creation of conditions of access to citizenship, but rather to an earlier goal: the social inclusion of the lower classes.

Palabras clave: teoría política de la transición, ideología, condiciones sociales de la democracia, hegemonía, construcción de ciudadanía.

Key words: political theory of transition, ideology, social conditions of democracy, hegemony construction of citizenship.

* Licenciado en Sociología e Historia por la Universidad Católica de Paraguay. Estudiante de Maestría en Ciencias Sociales, FLACSO, Sede México.

Anticipación

La sensación generalizada de que la democracia no satisface suficientemente necesidades sociales y económicas está muy extendida. Este dato es particularmente endémico en América Latina, donde los procesos de democratización que se inician en la década de 1980 generaron excesivas esperanzas y no tanta conciencia de que se trataba de una “ola” de acontecimientos en que la gente tendría que pararse sobre sus propios pies a través de su participación en dichos procesos. Las condiciones económicas heredadas de los regímenes autoritarios estaban marcadas en muchos casos por contextos de alta inflación, recesión productiva y una acuciante deuda externa. Este fue el escenario histórico reciente en que la democracia en América Latina estableció un “pacto perverso” con políticas de ajuste estructural en la economía —basadas en las consignas del Consenso de Washington— y puso así, en entredicho, el éxito de los procesos de *transición democrática*.

La ideología que estos procesos traen asociada —la transposición de criterios normativos en la comprensión de las democracias realmente existentes— remite a una apertura de las “libertades” civiles antes cercenadas por los estados autoritarios en la región que, a su vez, se correspondería con circunstancias de estabilidad económica, no sin antes hacer un “breve” ajuste de cinturones¹ de modo que más temprano que tarde ocurra una era de crecimiento económico y garantías políticas constitucionales. Esta ilusión, sin embargo, aún no se traduce en logros concretos mientras en contrapartida se incrementa la sensación en la gente de que el problema no es tanto cómo los dirigentes políticos y económicos disfrazan sus intereses tras las promesas de las “transiciones”, sino que el malestar social que padece es debido a la insulsez pragmática de la democracia.

Las perspectivas teóricas que alimentan esa ideología es lo que denominaré *economía política de la transición*, es decir, el corpus de perspectivas teóricas que dan cuenta de un proceso de transición a la democracia *in genere*, en todos los estados nacionales que hayan sido terreno de regímenes autoritarios. El nudo de su tesis es que habría un recorrido hacia la democracia como parte de una evolución prescrita de antemano y *en abstracto*, en que la única condición es el transcurso de sucesivas etapas hacia ese fin, y del que, sin embargo, no queda claro cuándo aviene su instauración triunfal. Este corpus teórico no se identifica —necesariamente— con la *teoría de la democracia*, para la cual las categorías de la teoría política están relacionadas indefectiblemente con las condiciones empíricas de los sistemas políticos.

¹ O lo que Przeworski denomina la política de la “píldora amarga”. Véase Przeworski, Adam, *Democracia y mercado*, Cambridge University Press, Cambridge, pág. 264.

El presente ensayo se divide en tres partes. Las dos primeras tratan una sucinta crítica de la teoría de la transición, mientras que la tercera consiste en una reflexión acerca de un caso político: el paraguayo. El propósito es dar un bosquejo, a grandes rasgos, de las dificultades que presenta la referida teoría cuando su marco analítico es desbordado por la realidad de una experiencia política. En Paraguay, los procesos de construcción social de la democracia tuvieron más obstáculos que “logros”, así como límites económicos y sociales a sus condiciones de posibilidad, en contradicción con la prescripción de la teoría de la transición para el éxito de su escatología: la institucionalización de los procedimientos formales.

Inclusión abstracta y exclusión concreta

Barrington Moore Jr., en su análisis histórico del surgimiento del régimen democrático, subraya que las disputas en las relaciones sociales y políticas de las fuerzas del *Ancien régime*, supusieron, por una parte, condiciones de autonomía relativa de ciertos estamentos —Parlamento, aristocracia y burguesía en auge—, así como el control burgués–aristocrático de las agitaciones campesinas en estrecha correlación con el desarrollo y extensión del comercio dentro de las fronteras nacionales. Estas condiciones para la democracia, entre otras, tuvieron como preámbulo clave dos hechos históricos en la política moderna: el surgimiento de la ciudadanía —en la figura de los paladines burgueses del nuevo régimen democrático liberal— y, *ab ovo*, la posibilidad de expansión de dicha condición política a otros sectores sociales.² La ciudadanía como elemento constitutivo y constituyente del régimen democrático, empero, no es una propiedad distintiva de la democracia moderna, sino ya se imponía como prerequisite básico del orden político ateniense que dio origen al nombre.³

Nuestras democracias latinoamericanas, sin embargo, surgieron de la noche a la mañana con el obvio sinsabor que trae la falta del ingrediente ciudadano. En nuestras latitudes, el problema del surgimiento de la democracia no es leído en términos del contenido de la *ciudadanía*, sus condiciones sociales de posibilidad, etc. La democracia apenas se trata de un significante vacío, un “particular concreto” que se erige por la fuerza en un “universal abstracto”, sin más significado para la gente que la de una promesa escatológica fruto de la “modernización”, como se trasluce en la

² Moore Jr., Barrington, *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*, Ed. Península, Barcelona, 1999.

³ Aristóteles sostenía que la reflexión sobre la *Polis* no podía estar abstraída de la reflexión sobre el ciudadano, cuya pertenencia política a la ciudad tenía un carácter ontológico y se circunscribía a la *politeia* o constitución política de la ciudad (Véase su “Política” y el concepto de *zoom politikom*).

obra de S. M. Lipset.⁴ En esta perspectiva, para Samuel Huntington la demanda de *contenido ciudadano* en la democratización sería un problema para la modernización en países subdesarrollados.⁵

La posibilidad de una democracia *plena* en América Latina halla su encrucijada en el elemento constitutivo de su plenitud: el ciudadano. Este sujeto brilla por su ausencia o, al menos, por su debilidad en la región. Y la cuestión central no es tanto la de cuáles son las gradaciones en torno al “desarrollo de ciudadanía” y en qué “etapa” nos hallamos en su transcurso, sino de qué modo las relaciones políticas —y las alegorías de un sujeto político etéreo—, funcionan como mediaciones ideológicas de la *política de las reformas* para erigir el modelo de transición democrática como un paradigma hegemónico. La eficacia de esta economía política “transitológica” se traduce —como dice Carothers— como un problema de “supuestos” y “etapas” de evolución histórica y teleológica,⁶ más que como un replanteamiento de la ciencia política acerca de la configuración de las instituciones y las relaciones políticas para dar cuenta de un proceso de transición que de una vez por todas acabe su “tránsito”.

El problema con la “transitología” es que su confianza en la consolidación democrática es un supuesto no contrastado. “La consolidación, en cambio, se juzga sobre la marcha y respecto de ella siempre es posible equivocarse, pues la reversibilidad de la consolidación va de la mano de la inestabilidad de la democracia misma, de la cual nunca puede decirse que esté asegurada de una vez y para siempre.”⁷

Allende el discurso de la transición democrática, los sujetos políticos están excluidos en la práctica. La pobreza crece en nuestro contexto latinoamericano y, como señala José Nun, su incidencia se yergue como un problema ante una “infante democracia”, carente de capacidad para asegurar condiciones de bienestar, seguridad y participación social, así como de fuerza “inmunológica” para evitar una recaída en el autoritarismo. La ciudadanía, como objeto central del debate político, dice Nun, está relegada:

“La noción de ciudadanía ocupa un lugar bastante secundario en los actuales debates políticos de la zona. Se entiende por qué. Se trata de una noción que, tomada en serio, resulta inseparable de otra, la de derechos humanos, pues supone la integración como iguales de los miembros de una comunidad

⁴ Ver Lipset, Seymour M., *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Eudeba, Buenos Aires, 1963.

⁵ Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1968.

⁶ Carothers, Thomas, *El fin del paradigma de la transición*, John Hopkins University Press, Washington, 2002.

⁷ Fregosi, Renée, “Sistemas de partidos, representación y consolidación democrática”, en Cheresky, Isidoro y Pousadela, Inés (comps.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 2001, pág. 250.

nacional, lo cual exige, a su vez, que tales miembros gocen plena y efectivamente de sus derechos civiles, políticos, sociales y culturales. Para ser más preciso: no únicamente que se les permita votar, sino que haya tribunales que los pongan a resguardo de cualquier violación de la ley; que cuenten con un trabajo decente; que puedan educarse y cultivarse; que no queden desvalidos por razones de enfermedad o vejez; que no sean discriminados por su color, género o religión; etc. Sin ello, no se cumplen los requisitos mínimos de libertad personal y de autonomía moral que exige la concepción contemporánea de la ciudadanía. Por desgracia, para amplios sectores de la población de América Latina todo esto suena a pura utopía; a pesar de lo cual, los gobiernos, para legitimarse, apelan a la ficción de una homogeneidad social inexistente y prefieren que el asunto de los contenidos concretos de la ciudadanía se discuta lo menos posible y, sobre todo, que la mayoría de la gente no se los tome demasiado en serio.”⁸

Según Juan Linz, un régimen democrático está consolidado cuando “ninguno de los actores políticos principales, partidos, intereses organizados, fuerzas e instituciones consideran que hay alternativa alguna a los procedimientos democráticos para obtener el poder, y que ninguna institución política tiene el derecho de vetar la acción de los que gobiernan democráticamente elegidos.”⁹ Esta acepción presenta un problema: requiere, para su plausibilidad, la existencia de ciudadanos con derechos y garantías sociales y económicas, además de las civiles y políticas formales, cuestión que está demorada “hasta nuevo aviso” en diferentes regiones “en transición”. En el caso de América Latina, los procesos de construcción de ciudadanía han atravesado en la mayoría de los casos por una mediación corporativa que, como refiere Schmitter, consiste en “un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, a las que se ha concedido un deliberado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías, a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de sus dirigentes y la articulación de sus demandas y apoyos.”¹⁰

⁸ Nun, José, “Ciudadanía, integración y mito”, en *TodaVía*, Fundación OSDE, Buenos Aires, mayo de 2002.

⁹ Linz, Juan, “Transiciones a la democracia”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 51, julio–septiembre, págs. 9–33.

¹⁰ Schmitter, Philippe, “¿Continúa el siglo del corporativismo?”, en Lanzaro, Jorge (comp.), *El fin de siglo del corporativismo*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 2002, pág. 75.

Carlos de la Torre agrega que “a diferencia de la experiencia occidental, donde hubo una progresiva inclusión de los sectores populares a través del reconocimiento de sus derechos civiles, políticos y sociales, en América Latina estos derechos fueron usados selectivamente para excluir a muchos. Al contrario de los países occidentales donde los ciudadanos individuales tienen derechos, en América Latina la mayoría de la gente tiene acceso a los recursos del Estado no como derechos sino como privilegios, como miembros de instancias corporativas o redes clientelares. A raíz de las relaciones personalizadas de dominación, los sectores subalternos han sido incorporados a través del clientelismo y el populismo.”¹¹

La economía política de la transición se refiere entonces a un enfoque teórico y una pragmática discursiva que legitima *políticas autoritarias con formas democráticas*. Y qué mejor efecto que el que brinda la noción de *poliarquía*. La democracia en este enfoque dahliano requiere apenas el cumplimiento de reglas de juego aún sin cuestionarse si los sujetos reales quieren participar de las mismas.¹² Lejos del debate acerca de si se cumplen o no requisitos normativos e institucionales de regímenes políticos poliárquicos, de lo que se trata es de ver los constreñimientos a que se ven forzadas determinadas regiones del mundo para que adopten órdenes políticos sustentados en el *minimum* prescripto por la poliarquía.¹³

En este sentido, como señala William Robinson, las formas de configuración política de diferentes sociedades responde tanto a las estructuras sociales y relaciones de fuerza que se desenvuelven al interior de los estados nacionales, como a los efectos de las políticas performativas (v.gr. las “focus policy” o “democracy promoting”) que Estados Unidos ejerce para asegurar contextos favorables a acuerdos de libre comercio y agendas políticas orientadas al mercado.¹⁴ En este marco, la democracia se constituiría en función de regímenes políticos determinados que garanticen las condiciones de funcionamiento de procesos económicos modernizantes.¹⁵

¹¹ De la Torre, Carlos, *Populist Redemption and the Unfinished Democratización of Latin America*, Constellations, volumen 5, número 1, 1998, pág. 93.

¹² Nos referimos aquí al primer Dahl, el de *La poliarquía*. Ciertamente, en trabajos sucesivos, este autor incorporó otros elementos además de aquellos estrictamente formales para el funcionamiento de una democracia procesal.

¹³ O'Donnell plantea los puntos constitutivos de la *poliarquía*. Ver O'Donnell, “Otra institucionalización”, en O'Donnell, G., *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1997, pág. 307.

¹⁴ Robinson, William, *Promoting Polyarchy. Globalization, US Intervention and Hegemony*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

¹⁵ La mayor parte de la literatura —apologética— de la modernización, en efecto, es norteamericana.

Modernización y democracia: la “liberalización política” de la economía

El Estado post-autoritario no necesariamente habría pasado, como sugiere O’Donnell, a una fase de “liberalización política”, dada la continuidad de flagrantes violaciones a derechos civiles en la región, la amenaza de golpes de estado e inestabilidad política; pero sí con seguridad se concretaron planes de *liberalización económica* que reconfiguraron por fuerza la relación capital-trabajo y cuya legitimación política debía aparecer como relación de representación democrática. En efecto, esto último cuestionaría la tesis de dicho autor, según la cual, las democracias resultantes del proceso de “liberalización” tendrían la forma de “democracias delegativas”, en las que el poder del Estado se concentra discrecionalmente en el poder ejecutivo una vez establecido un gobierno vía electoral. Al contrario, como demuestra Panizza, los gobiernos de la región muestran lógicas políticas continuistas y aplican sus políticas económicas con el consenso de varios actores políticos que les otorgan legitimidad.¹⁶

La lectura acerca de las transiciones democráticas que parten de un proceso de liberalización política es abstracta. Lo que los procesos en su concreción empírica nos muestran es que se debaten —y hasta se ejecutan— políticas de liberalización económica, según las cuales el Estado se debe contraer para hacer posible mayor espacio a la libertad de mercado y menos “propensión al autoritarismo”. La “reforma del Estado” que tiene por único objetivo su *reducción*, no tiene tanto como fundamento real la “ineficiencia” de la burocracia como el gran peso extraeconómico heredado del autoritarismo —que requería de fuerte carga fiscal y una burocracia extendida—, y que influye en el funcionamiento del principal espacio económico: el mercado. Los resabios del Estado populista o autoritario, en el contexto de las transiciones, se volvieron un obstáculo para nuevos procesos de acumulación de capital, la que en última instancia admite cierto “pacto social” como condición de posibilidad de su “seguridad jurídica”. A propósito, dice Przeworski:

“La democracia capitalista –liberal– constituye una forma de compromiso de clases en el sentido de que en este sistema ni el conjunto de intereses de los capitalistas individuales (personas y empresas), ni el de los asalariados organizados pueden transgredirse más allá de ciertos límites específicos (...): las utilidades de las empresas no pueden reducirse tanto como para amenazar

¹⁶ Panizza, Francisco, “Más allá de la democracia delegativa. La vieja política y la nueva economía en América Latina”, en Cheresky, Isidoro e Pousadela, Inés (comps.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 2001.

la reproducción del capital, ni los salarios reducirse tanto como para que esas utilidades se presenten como un interés particularista del capital.”¹⁷

Así, mientras los responsables de los atolladeros prácticos y semánticos de la *transición democrática* esperan cándidos a disfrutar de un “mundo de bonanzas”, desplazan el descontento y las hostilidades que producen las políticas de “ajuste” a una formulación técnica de los “mínimos y máximos” en los niveles de bienestar social, que los paladines de la transición plantean como la “píldora amarga” en función de una nueva estructura económica que requiere reproducirse sobre la desigualdad social.

Como señala Fregosi, “no es absoluto original afirmar que un factor de desestabilización de una democracia cualquiera es el que constituyen la extrema pobreza, las desigualdades sociales extremas y la exclusión económica y social de una gran parte de la población. Pues bien, si eso es así, entonces el problema de la consolidación (democrática) no apunta solamente al tema de las instituciones y los procedimientos democráticos sino también al de la modernización económica en relación con el de la redistribución y la justicia social, y al problema del manejo político de esas cuestiones.”¹⁸

En suma, lo que las transiciones persiguen no es tanto la democracia sino nuevas legitimaciones para la acumulación capitalista periférica, y es claro que hoy la “cándida democracia” sirve de mecanismo hegemónico clave. Si antes en nombre de la “patria”, “nación” o “unidad nacional” a lo Rustow, se articulaban relaciones políticas en función del proyecto democrático, hoy la “democracia” es el discurso bajo el cual se justifican la intervención armada de una nación sobre otra, el etnocentrismo cultural o la represión a las resistencias generadas por situaciones de dominación al interior de los países.¹⁹

El dilema politológico, pero también político, que trae consigo este problema es el desplazamiento de la democracia participativa hacia rumbos inciertos. Carothers lo advierte: “es cada vez más claro que la realidad ya no se ajusta al modelo. Mu-

¹⁷ Przeworski, Adam, “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”, en O’Donnell, Schmitter & Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Paidós, Madrid, 1986, pág. 101.

¹⁸ Fregosi, Renée, *op. cit.*, pág. 250.

¹⁹ En efecto, la “precondición” de *unidad nacional* que refiere Rustow no es sino un mecanismo hegemónico bajo el cual se articula el consenso, punto de partida necesario para las transiciones democráticas según este autor. Sin embargo, la *unidad nacional* no escapa a ser un mero discurso cuando la historia de la democracia liberal muestra que las trabas concretas que presentaron las transiciones han sido los conflictos de clases y la pugna por modalidades de acumulación con sustento social legítimo. Ver Rustow, D., “Transición a la democracia. Elementos de un modelo dinámico”, en C. Huneeus (comp.) *Para vivir la democracia. Dilemas de su consolidación*, Avante, Santiago, 1987, pp. 355–392.

chos países a los que los diseñadores de las políticas y quienes se dedican a la ayuda insisten en considerarlos ‘en tránsito’, no están en una transición a la democracia, y más de un puñado de las transiciones democráticas que estaban en marcha no han seguido el modelo.”²⁰

Lejos está la historia de confirmar los supuestos de la economía política de la transición. Más bien, en el proceso de las relaciones políticas emergen contradicciones y limitaciones que configuran “democracias realmente existentes”. Se imponen empíricamente los problemas asociados a la *ciudadanía ausente*, así como los efectos nefastos de la purga económica a los sujetos, hoy desfigurados por la pobreza, por la delincuencia, el analfabetismo y la inseguridad social. Esa desfiguración se enmascara en una teoría que pretende definir la democracia como un régimen de libertad y de gobierno del pueblo, allí donde *el pueblo ni es libre ni se le deja gobernar*.

Paraguay: un *contrafáctico* de la economía política de la transición

Después de su regreso del exilio, en una ocasión Roa Bastos²¹ afirmó que la vida política del Paraguay tuvo su génesis en una paradoja: su nacimiento como nación independiente se realizó bajo una dictadura.²² José Rodríguez de Francia, si bien encabezó un régimen tiránico, aseguró cierta independencia económico-política al país, que continuó bajo el Estado de los López. Empero, tanta soberanía no duró mucho tiempo al cernirse en el horizonte una inminente guerra genocida.²³

Las secuelas en detrimento de la ciudadanía de ese conflicto bélico se expresaron en la enajenación de la mayor parte de las tierras públicas al capital extranjero y la modalidad dependiente-extractiva del desarrollo. Después de la Guerra del Chaco con Bolivia (1932-1935), en la segunda mitad del siglo XX, la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) basó su gobierno en la violación de la ciudadanía: avasallamiento impune de posibilidades económicas de bienestar, rezago educacional y represión a la participación.²⁴ La brutalidad con la que se han confiscado derechos a los paraguayos,

²⁰ Carothers, Thomas, *op. cit.*, pág. 2.

²¹ Augusto Roa Bastos: escritor paraguayo, autor de *Yo, el Supremo* e *Hijo de hombre*, Premio Cervantes 1989.

²² Paraguay se independiza de la corona española en 1811. A partir de 1814 y hasta 1840 estará bajo un régimen de *dictadura política* que es ejercido por el doctor José Gaspar Rodríguez de Francia.

²³ La Guerra de la Triple Alianza o “Guerra del Paraguay” enfrenta a Paraguay contra Argentina, Brasil y Uruguay, conflicto bélico que va de 1864 a 1870. Muere casi el 75% de la población paraguaya.

²⁴ Benjamín Arditi afirma que “a diferencia de la mayoría de los regímenes autoritarios que conoció Latinoamérica en las últimas décadas, el modelo político del *stronismo* no tuvo necesidad de suprimir el espacio institucional de los intercambios político-partidarios. Al contrario, el gobierno y el Partido Colorado observaron rigurosamente la

hizo de la tiranía stronista la principal responsable de un *handicap* de toda “transición democrática” pos–dictatorial. Hoy de hecho, se viven las consecuencias.

En tiempos actuales en Paraguay, el modelo de desarrollo referido, sumado a la frágil ciudadanía, tiene frutos con creces: incremento de la incidencia de pobreza (29% en 1997 *versus* 41,5% en 2003), extendida inseguridad, así como el aumento de la desigualdad.²⁵ En este contexto, los sujetos de las clases populares constituidos en movimientos sociales fuerzan espacios de participación política para acceder al menos a cierto bienestar económico. El “régimen democrático” vigente, sin embargo, coarta estos espacios: paradójicamente la “democracia” es la responsable de negar la *participación democrática*.

El escollo económico en la anhelada “transición” no está resuelto en ese país, cuestión que demora el desarrollo de las condiciones sociales de construcción de ciudadanía con el ejercicio de derechos propios de una institucionalización democrática. El principal aspecto, todavía irresuelto, es el de la tenencia de la tierra, en una sociedad cuya población campesina es todavía considerablemente importante. El año 2004, con movilizaciones varias y ocupaciones simultáneas de cinco mil personas en aproximadamente unas 400 acciones de invasión de tierra —y su correlato de desalojos violentos, represiones, apresamientos, heridos y muertes— transcurrió como otro año marcado por la *lucha por la tierra* en un país que no logra industrializarse y despegar económicamente. “A pesar de que la agricultura es la única que evolucionó en los últimos 10 años, con una participación del 21,1% de la economía, el modelo que pervive desde la colonia es el esquema minifundio–latifundio.”²⁶

En efecto, en Paraguay aún se hallan resabios de la estructura económica de haciendas, que configura de manera particular la articulación entre política y sus condiciones sociales de posibilidad. Como señala Osvaldo Hurtado:

“la estructura socioeconómica formada por la hacienda, los usos y costumbres que generó y el modelo de autoridad que engendró, impregnaron todas

legalidad electoral, al menos en lo que respecta a la celebración de votaciones para el recambio o la reelección de autoridades en las fechas previstas por la Constitución Nacional”. Véase Ardití, Benjamín, “Sistema de partidos y sistema electoral”, en Céspedes, Roberto y Caballero, Javier, *Realidad social del Paraguay*, CEADUC–CIDSEP, Asunción, 1998, pág. 575.

²⁵ Según datos estadísticos agrícolas, en Paraguay, el 10% de la población con mayor posesión terrateniente tiene el 68% de las tierras, mientras el 10% con menos tierras posee el 6% del total. Con los ingresos se da una distribución similar. Ver Ministerio de Agricultura y Ganadería–Paraguay, *Región Oriental: tamaño de explotaciones agropecuarias*, 2002.

²⁶ Fariña, Gladys, *Otro año marcado por la lucha por la tierra*, Informe de Derechos Humanos en Paraguay, Asunción, 2004, pág. 265.

las expresiones de la política latinoamericana así como la conducta de los actores de la sociedad democrática. Un sustrato político de esta naturaleza interpuso dificultades, en ocasiones insalvables, a la implantación de la democracia. Cuando logró sobrevivir a los ataques de sus enemigos, limitó la posibilidad de que los gobiernos pudieran hacer una buena gestión de los asuntos públicos. El conjunto de elementos analizados y los valores culturales que conformaron explican el drama vivido por la democracia en su dilatada historia de casi dos siglos²⁷

La estructura social paraguaya se mantiene con base en contradicciones tales como el monopolio de la tierra, la ocupación irregular extranjera en la frontera y la pauperización minifundista campesina. Asimismo, las condiciones de trabajo en los medios urbanos se subordinan al predominante comercio de bienes de importación, la falsificación y el tráfico ilegal, así como un mercado de servicios de extremada asimetría.²⁸ De este modo, ante el atraso socioeconómico, la continuidad estructural del sistema y la ausencia inequívoca del Estado en materia de política de empleo,²⁹ el gobierno intenta administrar la crisis oponiendo sólo un buen discurso. La transición democrática en medio de tantas contradicciones sociales no puede sino sostenerse con la vigencia de los mecanismos de violencia física y simbólica, de las estructuras conservadoras ancladas en el Estado burocrático y la correlativa eficacia ideológica del sistema social imperante que se refuerza con la fragmentación de los sujetos.

En este contexto, las luchas campesinas paraguayas, por ejemplo, se expresan, como señala Fogel, en una contradicción crucial: por un lado reclaman la tenencia de la tierra a partir de un discurso democrático de la lucha, pero por otro —tras las

²⁷ Hurtado, Osvaldo, "Cultura y democracia, una relación olvidada", en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, México, 2004, pág. 295.

²⁸ Gerda Palacios afirma que "la presión sobre el mercado laboral, derivada de la demanda de puestos de trabajo, tenderá a acentuarse, atendiendo los elevados niveles de desempleo registrados en el año 2001." Ver Palacios, Gerda, "Crecimiento demográfico y demandas sociales", en *Población y Desarrollo*, núm. 25, San Lorenzo, diciembre de 2003, pág. 59.

²⁹ Según los datos proveídos por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) de Paraguay, la tasa de participación laboral de la población para el año 2003 es de 59,8%, o sea que 6 de cada 10 personas en edad de trabajar son activos. De este número el 91,9%, es decir 9 de cada 10 personas están ocupadas aunque entre ellos el 26,3% está subocupado, o sea que su salario no corresponde con sus expectativas de ingreso o trabaja menos horas semanales que sus aspiraciones. Llama la atención que las categorías de ocupación que han experimentado un crecimiento significativo en el periodo 2002–2003 hayan sido fundamentalmente aquellas en las cuales se hallan insertas las modalidades precarias e informales de trabajo, a excepción del empleo público, que no solo permanece estable sino que ha tenido un leve crecimiento asociado sin lugar a dudas al mecanismo clientelista del poder estatal.

adjudicaciones—, reivindican la propiedad privada, la *propia finca* para cada hogar, base de la atomización y caldo de cultivo del autoritarismo populista. Así, para esta clase, la lucha por la tierra que despunta como un proceso participativo, termina siendo individual, *privado*, y se hace funcional al poder.³⁰ Los mecanismos ideológicos ejercen de manera tan eficiente la reproducción del orden vigente —como en este caso— que sin el uso de la coacción, la dominación se reproduce. En efecto, este ejemplo nos muestra que la tesis de Ruth Berins Collier de que las clases populares fuerzan el desarrollo democrático, o que los conflictos de clases devienen en democracia es discutible.³¹ Las clases populares más bien pugnan por integración social, condición necesaria aunque no suficiente, de ciudadanía política, que es la que aquí desafiamos a interpelar para dar su verdadero contenido a la democracia.

En suma, Paraguay asiste —como contrafáctico de la teoría política de la transición—, a un proceso de *consolidación democrática* como corolario de una mentada transición, a lo que Renée Fregosi denomina una “laicización” de su régimen político: “En este país, después de una larga época de confiscación de lo político por parte de los caciques, luego del tiempo de la negociación de lo político en una concepción totalizante del Estado y de la sociedad, y, de una preeminencia de lo militar sobre lo civil; finalmente, después de más de treinta años de una dictadura que añadió a todo eso la falsificación del discurso político y su monopolización por parte del partido—Estado, asistimos hoy a una laicización de la política.”³²

Tinta en el tintero: una conclusión provisional

En América Latina, los planteamientos actuales, según los cuales la democracia implica un sistema de representación con prescripciones mínimas, tiene serios problemas en estructuras sociales profundamente desiguales, donde la debilidad del industrialismo y del bienestar social establecen límites a la posibilidad de inclusión social y política, es decir, hacia una representación de *ciudadanos*. La formación histórica de la democracia implicó, como sugiere McPherson, una relación contingente con el liberalismo, en tanto constituyó el marco de aparición pública y hegemónica del individuo, del hombre burgués, en defensa de sus intereses en auge y en contraposición al Es-

³⁰ Fogel, Ramón, “Los movimientos campesinos y la democratización en nuestra sociedad”, en Céspedes, Roberto y Caballero, Javier, *Realidad social del Paraguay*, CEADUC–CIDSEP, Asunción, 1998, pág. 197.

³¹ Berins Collier, Ruth, *Paths Toward Democracy. The Working Class and Elites in Western Europe and South America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pág. 166.

³² Fregosi, Renée, *op. cit.*, pág. 252.

tado absolutista.³³ Así, la democracia nació acotada a los libres e iguales, o sea a los propietarios, que delimitaron el régimen político haciendo concesiones graduales de inclusión de las clases trabajadoras.

El problema del que la *economía política de la transición* no logra dar cuenta, es cómo distintos países latinoamericanos construyen sus proyectos democráticos en condiciones de asimetría entre sus sistemas políticos y sus estructuras sociales. Antes que dar cuenta de la debilidad de la ciudadanía y la participación política, dicha teoría, en su aplicación para los procesos empíricos en América Latina, funciona como dispositivo ideológico para desviar la atención del problema de la democracia en condiciones sociales conservadoras. Sumado a ello, las visiones políticas acerca de la democracia olvidan analizar de qué modo grandes contingentes de la “gente” estructuran su cotidianeidad en condescendencia con los intereses dominantes y contribuyen a su propia dominación, sea por el *efecto de reconocimiento* que provocan los dispositivos hegemónicos,³⁴ sea por la constelación de intereses en las relaciones de poder. La dominación por la fuerza es el medio específico del Estado como decía Weber, pero no es menos cierto que es su *última instancia* como señalaba Gramsci. En efecto, en Paraguay vemos que tras los conflictos sociales actuales, ésta se hace un recurso intermitente. Pero la reproducción social no puede operar todos los días por el uso de ese recurso: la hegemonía juega un papel fundamental.³⁵ He aquí donde la “transición democrática” despunta como un discurso desmovilizador y cercenador de la democracia participativa: los engranajes electorales se fortalecen y la participación democrática se demora.

Esta *contradictio in adjectio* del “proceso de transición democrática” en Paraguay muestra la *illusion petit-bourgeois* de la economía política de la transición. El optimismo de Elisabeth Jean Wood con respecto a que la protesta social y el conflicto de clases se constituirían en detonantes de la democratización en América Latina está en entredicho.³⁶ En cierto modo, el *tour de force* de las clases populares en el proceso democrático mantiene las esperanzas, aunque sus acciones no necesariamente se orientan en una dirección definida. De lo que sí podemos estar seguros, al ver el caso paraguayo, es que el estado se configura como espacio de disputas, donde su anquilosada burocracia y su centralidad coactiva constriñen las condiciones democráticas de participación, y donde la acción colectiva de las clases populares a su vez replantean dichas configuraciones con el deseo más inmediato de integrarse a la sociedad antes que delinear *ex profeso* la forma de un régimen político.

³³ McPherson, C.B., *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Buenos Aires, 1991.

³⁴ Prensa escrita, radio, televisión y moda.

³⁵ El concepto de hegemonía lo tomamos de Antonio Gramsci, para quien las relaciones políticas de dominación implican un consenso moral entre clases dominantes y clases subalternas.

³⁶ Wood, Elisabeth J., *Forging Democracy from Below*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

Bibliografía

- Arditi, Benjamín, 1998, “Sistema de partidos y sistema electoral”, en Céspedes, Roberto y Caballero, Javier, *Realidad social del Paraguay*, Asunción, CEADUC–CIDSEP.
- Berins Collier, Ruth, 1999, *Paths Toward Democracy. The Working Class and Elites in Western Europe and South America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Carothers, Thomas, 2002, *El fin del paradigma de la transición*, Washington, John Hopkins University Press.
- De la Torre, Carlos, 1998, *Populist Redemption and the Unfinished Democratización of Latin America*, Constellations, volumen 5, núm. 1.
- Fariña, Gladys, 2004, *Otro año marcado por la lucha por la tierra*, Informe de Derechos Humanos en Paraguay, Asunción.
- Fogel, Ramón, 1998, “Los movimientos campesinos y la democratización en nuestra sociedad”, en Céspedes, Roberto y Caballero, Javier, *Realidad social del Paraguay*, Asunción, CEADUC–CIDSEP.
- Fregosi, Renée, 2001, “Sistemas de partidos, representación y consolidación democrática”, en Cheresky, Isidoro y Pousadela, Inés (comps.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Ed. Paidós.
- Huntington, Samuel, 1968, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Ed. Paidós.
- Hurtado, Osvaldo, 2004, “Cultura y democracia, una relación olvidada”, en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, México, PNUD.
- Linz, Juan, “Transiciones a la democracia”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 51, julio–septiembre.
- Lypset, Seymour M., 1963, *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Buenos Aires, Eudeba.
- McPherson, C.B., 1991, *La democracia liberal y su época*, Buenos Aires, Alianza Editorial.

- Moore Jr., Barrington, 1999, *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*, Barcelona, Ed. Península.
- Nun, José, 2002, "Ciudadanía, integración y mito", en *TodaVía*, Buenos Aires, Fundación OSDE, mayo.
- O'Donnell, G., 1997, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Ed. Paidós.
- Palacios, Gerda, 2003, "Crecimiento demográfico y demandas sociales", en *Revista Población y Desarrollo*, núm. 25, San Lorenzo, Diciembre.
- Panizza, Francisco, 2001, "Más allá de la democracia delegativa. La vieja política y la nueva economía en América Latina", en Cheresky, Isidoro y Pousadela, Inés (comps.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Ed. Paidós.
- Przeworski, Adam, 2002, *Democracia y mercado*, Cambridge, Cambridge University Press.
- , 1986, "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en O'Donnell, Schmitter & Whitehead (compiladores), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Madrid, Paidós.
- Robinson, William, 1996, *Promoting Polyarchy. Globalization, US Intervention and Hegemony*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rustow, D., 1987, "Transición a la democracia. Elementos de un modelo dinámico", en C. Huneeus (comp.) *Para vivir la democracia. Dilemas de su consolidación*, Santiago, Avante.
- Schmitter, Philippe, 2000, "¿Continúa el siglo del corporativismo?", en Lanzaro, Jorge (comp.), *El fin de siglo del corporativismo*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Wood, Elisabeth J., 2000, *Forging Democracy from Below*, Cambridge, Cambridge University Press.

Recibido en enero de 2006

Aceptado en abril de 2006