

Colección CIEPLAN

LA DEMOCRACIA EN
AMÉRICA
LATINA

ENTRE LA ESPERANZA Y LA DESESPERANZA

LA DEMOCRACIA EN
AMÉRICA
LATINA

ENTRE LA ESPERANZA Y LA DESESPERANZA



Ignacio Walker

COLECCION
CIEPLAN

uqbar

EDITORES

Dirección de Colección Cieplan: Eugenio Tironi

LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA
Entre la esperanza y la desesperanza

© Ignacio Walker

© Uqbar editores, agosto 2009

© Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), agosto 2009

RPI N° xxx.xxx

ISBN N° 978-956-8601-xx-x

www.uqbareditores.cl

Teléfono: (56-2) 224 72 39

Santiago de Chile

Dirección editorial: Isabel M. Buzeta Page

Diseño de portadas Colección Cieplan: Caterina di Girolamo

Diagramación: Salgó Ltda.

Impresión: CyC Impresores

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento.

A Albert Hirschman

ÍNDICE

PRÓLOGO	11
INTRODUCCIÓN	17
Capítulo I	
LA BÚSQUEDA DE ALTERNATIVAS AL PREDOMINIO OLIGÁRQUICO	27
Capítulo II	
HACIA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO	63
Capítulo III	
QUIEBRE, TRANSICIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA	83
Capítulo IV	
HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO	119
Capítulo V	
DEMOCRACIA, GOBERNABILIDAD Y NEO-POPULISMO	139
Capítulo VI	
PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO	173
Capítulo VII	
LA NUEVA CUESTIÓN SOCIAL	201
Capítulo VIII	
DEMOCRACIA DE INSTITUCIONES	223
BIBLIOGRAFÍA	245

PRÓLOGO

Este libro es un diálogo entre la academia y la política. Mi vida ha transcurrido entre ambas. Después de una década dedicada al derecho, primero como alumno y luego como abogado en el campo de los derechos humanos, bajo la dictadura de Pinochet, mi vida ha girado entre la ciencia política y la política activa, con una sola obsesión: la consolidación de la democracia y el respeto por los derechos humanos en Chile y en América Latina.

Pertenezco a una generación política marcada por dos fechas vitales: el 11 de septiembre de 1973, con el golpe militar que interrumpió la vida de una de las democracias más antiguas de América Latina, y el 5 de octubre de 1988, con el plebiscito que puso fin a la dictadura de Pinochet y que abrió el camino a la democracia. Ambos procesos, de quiebre y de transición a la democracia, impusieron en muchos de nosotros la necesidad de pensar a fondo en el pasado, el presente y el futuro de la democracia en la región.

En la década de 1980 me dediqué a una reflexión sistemática en relación a los procesos de quiebre democrático y los incipientes procesos de transición a la democracia. Lo hice, primero, como alumno de post-grado en la Universidad de Princeton, donde obtuve un Doctorado en Ciencia Política y, luego, como parte de un equipo excepcional en CIEPLAN (Corporación de Estudios para Latinoamérica), bajo el liderazgo de Alejandro Foxley.

En la década de 1990, y en lo que va de la del 2000, todo lo que habíamos aprendido, padecido y, sobre todo, anhelado y soñado, basado en ciertos valores fundamentales y en el rigor académico, procuramos volcarlo hacia la acción. Con el trasfondo de un gran fracaso político, esta vez no podíamos fallar. Por nosotros mismos y por las tremendas expectativas cifradas en estos procesos de democratización por parte de los pueblos de América Latina, víctimas de tantos engaños y frustraciones a través de la historia, a la vez que portadores de una mirada esperanzada en relación a un futuro de progreso económico y social, donde la dignidad y los derechos de las personas fuesen respetados.

En lo personal, pasé a desempeñarme como Director de Relaciones Políticas del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (1990-1994), bajo el liderazgo de Edgardo Boeninger, en el gobierno de transición a la democracia encabezado por Patricio Aylwin. Fue como obtener un segundo doctorado, esta vez volcado a la acción política, en lo que no dudo en considerar como una transición exitosa. Posteriormente fui elegido diputado de la República en dos períodos consecutivos (1994-1998, 1998-2002), coincidiendo con buena parte del gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Finalmente, fui designado, por el Presidente Ricardo Lagos, ministro de Relaciones Exteriores (2004-2006).

Los contenidos básicos de este libro están inspirados en el curso que impartí como profesor e investigador visitante (*Laporte Distinguished Fellow*) en la Universidad de Princeton, en el *Program in International and Regional Studies* (PIIRS) y *Woodrow Wilson School for International and Public Affairs*, año académico de 2007-2008. Habiendo perdido contacto con la disciplina de la ciencia política por más de quince años, tuve la oportunidad de leer una gran cantidad de material académico en un corto período de tiempo, lo que me ayudó a sistematizar mis reflexiones sobre el tema que trato en este libro. Mi gratitud especial a Jeremy Adelman, Deborah Yashar y Katherine Newman, los que me acogieron e hicieron posible mi estadía en esa universidad durante un año académico. Mi gratitud especial a mis alumnos, tanto del curso ya mencionado, como del *Freshmen Seminar* que tuve la oportunidad de impartir, sobre *Chile: from Revolution to Reform and Beyond*. No puedo dejar de mencionar mi gratitud de siempre –mía, de Cecilia y de nuestros hijos–, hacia los muy queridos amigos y amigas que hemos encontrado en esa universidad, como Albert y Sarah Hirschman, Paul Sigmund, Arcadio Díaz-Quiñones, Alma Concepción, Nancy Bermeo y Peter Johnson. Siempre encontré en esa querida universidad un ambiente muy estimulante, en lo humano y en lo intelectual, como alumno y como profesor e investigador visitante. Si hay algo de lo que ese gran país puede sentirse legítimamente orgulloso, es de su gran sistema universitario, al que pude acceder en la década de 1980 gracias a la Comisión *Fulbright* y a la Fundación Ford.

En este sentido, deseo mencionar también el gran aporte que ha significado en mi vida, y en mi proceso de formación académica e intelectual, la Universidad de Notre Dame y el *Kellogg Institute for International Studies*, creado por ese hombre visionario que fue (y que es) el Padre Theodore Hesburgh c.s.c. Desde la primera vez que estuve allí, como *visiting fellow*, en 1987, en plena efervescencia en torno a los procesos de transición a la democracia en América Latina, hasta el día de hoy, he encontrado un ambiente intelectual muy estimulante, que me ha ayudado a plantear, re-plantear, y cuestionar muchas de las ideas

aquí contenidas. Mi gratitud especial para los profesores Timothy Scully c.s.c. y Scott Mainwaring, dos grandes amigos. He tenido el privilegio, en diversos momentos, de servir en el Consejo Asesor del Programa de América Latina tanto de la Universidad de Notre Dame como de la Universidad de Princeton (en este último caso, hasta el día de hoy), beneficiándome de múltiples conversaciones con diversos académicos de los Estados Unidos y de América Latina.

Un primer borrador, en torno a algunas de las ideas contenidas en este libro, pude escribirlo tras una invitación de los profesores Mainwaring y Scully, a dictar una charla en CIEPLAN, en Santiago, hacia fines de 2005, en un seminario sobre «Gobernabilidad democrática en América Latina», en momentos en que me desempeñaba como ministro de Relaciones Exteriores. Esa presentación fue luego publicada en *Foreign Affairs* (español), Vol. 6, No. 2, 2006, bajo el título de «Democracia en América Latina». Posteriormente, Mainwaring y Scully editaron el libro *Democratic Governance in Latin America*, que será publicado próximamente por Stanford University Press. Ese libro contiene un segundo *paper*, que escribimos con Patricio Navia sobre *Political Institutions, Populism, and Democracy in Latin America*. Durante mi estadía en la Universidad de Princeton (2007-2008) publiqué un tercer *paper*, bajo el título de *Democracy and Populism in Latin America*, como *Working Paper* No. 346, abril de 2008, del *Kellogg Institute for International Studies*. Una versión de ese *paper* fue publicado en *Dissent*, en el otoño de 2008, bajo el título *The Three Lefts of Latin America*. Finalmente, en el libro editado por Fernando H. Cardoso y Alejandro Foxley, *A Medio Camino: Nuevos Desafíos de la Democracia y del Desarrollo en América Latina* (CIEPLAN/Uqbar Editores, 2009), publiqué el *paper* «Democracia de Instituciones», el que también ha sido publicado por Estudios Públicos, 113 (verano 2009), bajo el título «Por una Democracia de Instituciones para América Latina». Con la excepción de este último *paper*, que corresponde al capítulo final de este libro, con algunos cambios menores que me he permitido introducir, los demás *papers* han servido de insumo para algunos de los capítulos del libro, el que he concebido, no como una recopilación de *papers* ya publicados, sino como una creación enteramente distinta. Todos estos *papers* y las reflexiones contenidas en este libro han tenido lugar en el contexto del proyecto «Nueva Agenda Económica y Social para América Latina», llevado a cabo en conjunto entre CIEPLAN y el Instituto Fernando H. Cardoso, en los años 2006-2008, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia Española para la Cooperación Internacional (AECI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Mi particular gratitud hacia estas cinco instituciones.

A decir verdad, la idea original era escribir un texto de estudio (*textbook*). Ello surgió como una verdadera necesidad cuando al dictar el curso ya aludido sobre «Democracia en América Latina», en la Universidad de Princeton, no

encontré ni en inglés ni en español, un libro de este tipo que me satisficiera realmente. La cantidad de libros y *papers*, en inglés y en español, publicados sobre el tema de la democracia en América Latina es interminable. Sin embargo, no encontré un texto que fuese más comprehensivo, dirigido tanto a los expertos como a un público más amplio. Tuve, desde entonces, la idea de producir uno como el que se contiene en este libro. De allí las múltiples referencias que abundan a lo largo de todos los capítulos, las que están contenidas en la parte final del libro, y en las que he querido reunir a algunas de las principales contribuciones académicas en relación al tema en cuestión, de una amplia variedad de autores, principalmente estadounidenses.

En el camino, lo que estaba concebido inicialmente como un texto de estudio, empezó a formar parte de una argumentación central que se desarrolla a lo largo de todo el libro, en la forma, si se quiere, de un ensayo. En momentos en que la ciencia política se transforma, ella misma, en una especie de subconjunto de las matemáticas y las estadísticas aplicadas, me ha parecido importante rescatar la historia, sin la cual no hay verdadera ciencia política, y rescatar también, por qué no decirlo, el género del ensayo, tan propio de América Latina, aunque en la perspectiva de una aproximación sistemática, con el rigor académico que requiere un tema como el que aquí se trata.

Tengo muy en mente la interesante charla que le escuché a la profesora Frances Hagopian, en la celebración de los veinte años del *Kellogg Institute for International Studies*, en la que advirtió sobre un doble peligro en el campo de la ciencia política: el peligro del enfoque híper-especializado (*risk of narrowing*), que denota una marcada incapacidad para hablar más allá de un estrecho círculo de expertos, y el peligro exactamente opuesto, basado en las generalizaciones (*risk of generalizations*), enfoque del que, por lo general, los latinoamericanos hemos usado y abusado. No se me escapa el hecho que, muchas veces, frente a este segundo peligro, podemos situar el género del ensayo, tan extendido en América Latina. Sin embargo, ante la tendencia actual hacia una híper-especialización en el campo de la ciencia política, sobre la base de modelos y estadísticas, me ha parecido que un enfoque que escapa de variables dependientes e independientes, de correlaciones y regresiones, como el que se contiene en este libro, permite que el mismo sea leído más allá de un círculo reducido de expertos.

De hecho, este es un objetivo que persigo deliberadamente. He intentado que materias complejas, sobre las cuales se han planteado teorías sofisticadas, sean conocidas por parte de un público más amplio. Tengo serias dudas, como ya lo indiqué, en relación a las tendencias actuales de la ciencia política, en su intento casi obsesivo por medirlo todo. Tengo en mente aquella clásica definición, formulada por Maquiavelo, en el sentido de que «los asuntos humanos están siempre en un estado de mutación» (Discursos, Prefacio al Libro II), lo

que impone la necesidad de hacerse cargo de la complejidad y el dinamismo de los procesos históricos. La ciencia política sin historia, es una ciencia política sin contenido. Mis referentes, en la comprensión del fenómeno político, como alumno que fui de Sheldon Wolin, son autores clásicos como Tucídides, Maquiavelo y Tocqueville. Son ese tipo de autores los que me han ayudado a entender la verdadera naturaleza del fenómeno político.

Escribo este prólogo de vuelta en CIEPLAN. Como ha dicho Alejandro Foxley, tras el fin de su período como ministro de Relaciones Exteriores de Chile (2006-2009), volver a CIEPLAN es como «la vuelta al propio hogar». Aquí comenzó nuestra reflexión sobre Chile y América Latina, y aquí ha de continuar en lo que hemos llamado el CIEPLAN «en la nueva etapa»; una etapa más volcada a América Latina que a Chile, en el anhelo compartido a lo largo de tantos años de hacer compatibles la democracia política, el crecimiento económico, y la equidad social, en la nueva era de la globalización, con sus sombras y sus luces y, sobre todo, sus enormes posibilidades.

Finalmente, agradezco los comentarios que diversos académicos han hecho en relación a borradores iniciales de los distintos capítulos de este libro; entre ellos, especialmente a Iván Jaksic (capítulo I), Oscar Muñoz (capítulos II y IV), Scott Mainwaring (capítulo III), y Patricio Meller (capítulo VII), por sus muy sugerentes comentarios en relación a dichos capítulos. El capítulo VIII y final, que es el único que ha sido publicado anteriormente, recibió, en su momento, los comentarios y aportes de Edgardo Boeninger, Maria Herminia Tavares, Scott Mainwaring, Fernando Luiz Abrucio, Marcus André Melo y Cristóbal Aninat. Agradezco también al cientista político Sergio Toro por sus muy pertinentes comentarios y sugerencias sobre un borrador final del libro, y a Eugenio Tironi y Francisco Saffie por sus comentarios al prólogo e introducción. Ninguno de ellos tiene responsabilidad alguna por el contenido de este libro.

INTRODUCCIÓN

Tal vez una de las paradojas de nuestra región y de nuestro tiempo sea que, a la vez que experimentamos una de las situaciones –ni siquiera digo «regímenes»– democráticas más amplias y extendidas de toda nuestra historia republicana, existe una percepción bastante generalizada acerca de la fragilidad de esas democracias. Se habla, así, del «déficit» democrático, o de los problemas de gobernabilidad democrática en América Latina.

En efecto, en los últimos cinco años (2004-2009) han tenido lugar dieciocho elecciones presidenciales en la región¹; es decir, en todos los países (incluyo a República Dominicana, del Caribe), con la sola excepción de Cuba, la que permanece como la única dictadura entre los 34 estados de las Américas, que comprenden desde Canadá, por el norte, hasta la Patagonia, por el sur. Considero a estas elecciones como un ejemplo de «democracia electoral», entendida esta última como la realización de elecciones libres, transparentes y competitivas. Lo anterior, como un aspecto de un concepto minimalista o procedimental de democracia, dentro de la tradición de Joseph Schumpeter (1942) y Robert Dahl (1971), sin adentrarnos aún en la cuestión de qué tipo de democracia es la que emerge en la región en un sentido más sustantivo. Los siguientes son los elementos que deben ser comprendidos en una definición procedimental de la democracia, en la tradición de Schumpeter y de Dahl: la existencia de elecciones abiertas y competitivas –lo que conocemos como «democracia electoral»

¹ Uruguay (octubre de 2004), Honduras (noviembre de 2005), Chile (diciembre de 2005 y enero de 2006), Bolivia (diciembre de 2005), Costa Rica (febrero de 2006), Perú (abril y junio de 2005), Colombia (mayo de 2006), México (julio de 2006), Brasil (octubre de 2006), Nicaragua (noviembre de 2006), Venezuela (diciembre de 2006), Guatemala (septiembre y noviembre de 2007), Argentina (octubre de 2007), Paraguay (abril de 2008), República Dominicana (mayo de 2008), El Salvador (marzo de 2009), Ecuador (abril de 2009) y Panamá (mayo de 2009). Hemos incluido la última elección presidencial en cada uno de estos países (Ecuador también la tuvo en octubre de 2006).

propriadamente tal—, sin fraude, coerción o proscripciones, las que determinan quién establece las políticas públicas, permitiendo la posibilidad de la alternancia en el poder; la existencia de sufragio universal adulto, y la garantía de ciertos derechos civiles tradicionales, como la libertad de expresión y de organización, y el debido proceso (Mainwaring y Shugart, 1997b, p. 14). Otros añaden la subordinación efectiva de los militares a las autoridades legítimamente constituidas.

Aunque no me contento con este concepto y profundizaré más adelante en torno al tipo de democracia que aparece como deseable, es digno destacar que esta «tercera ola» democratizadora (Huntington, 1991), aparece como un avance significativo en relación a la anterior ola autoritaria iniciada con los golpes de estado que tuvieron lugar en Brasil (1964), Perú (1968), Uruguay (1973), Chile (1973) y Argentina (1976). El ya clásico estudio de Huntington distingue entre la larga ola de democratización que va entre 1828 y 1926, la corta ola de democratización que va entre 1943 y 1962, y la actual (tercera) ola de democratización, que tiene lugar desde 1974. Bástenos con recordar que, hacia fines de la década del setenta, sólo tres países en la región celebraban elecciones libres, transparentes y competitivas: Colombia, Venezuela y Costa Rica.

Más aún, estas dieciocho elecciones presidenciales fueron acompañadas de una gran movilización político-electoral, tal vez como nunca antes en la historia de América Latina (Hagopian y Mainwaring, 2005). No es ahí, pues —esto es, en la ausencia de participación electoral— donde ha de encontrarse el problema en términos de gobernabilidad democrática. Hubo también avances cualitativos. Así, por ejemplo, en América del Sur y, por primera vez en nuestra historia, han sido elegidos como Presidentes de la República, un líder sindical (Luis Inácio Lula da Silva, en Brasil), dos mujeres (Michelle Bachelet, en Chile, y Cristina Fernández, en Argentina) y un líder indigenista (Evo Morales, en Bolivia), a la vez que Haití ha celebrado las que tal vez puedan ser consideradas como las elecciones presidenciales y parlamentarias más democráticas de su historia (2006).

Lo anterior coexiste, sin embargo, con una serie de interrogantes en relación a la solidez de estos procesos, muy distintos entre sí, en el contexto de la gran heterogeneidad de América Latina. La mejor demostración de las dificultades en consolidar una democracia estable, en claro contraste con la solidez de la democracia electoral, es que bajo esta tercera ola de democratización, catorce gobiernos elegidos democráticamente no han podido concluir su período constitucional². En términos más bien periodísticos, considero que esta paradoja

² Hernán Siles Suazo (1985), Gonzalo Sánchez de Lozada (2003) y Carlos Mesa (2005), en Bolivia; Abdalá Bucarán (1997), Jamil Mahuad (1999) y Lucio Gutiérrez (2005), en Ecuador; Fernando Collor de Mello, en Brasil (1992); Jorge Serrano Elías, en Guatemala (1993); Carlos Andrés Pérez, en Venezuela (1993); Joaquín Balaguer, en República Dominicana (1994), Raúl Cubas Grau, en Paraguay (1999); Alberto Fujimori (2000), en el Perú; Raúl Alfonsín (1989) y

está bien recogida en un titular de la revista chilena *Siete+7* (29 de noviembre de 2002), que decía «América Latina: democrática e ingobernable», aludiendo, por un lado, a la buena salud de que goza la región en términos de democracia electoral y, por otro, a los serios déficits en términos de gobernabilidad. El golpe de estado llevado a cabo en Honduras, el 28 de junio de 2009, contra el gobierno constitucional del Presidente Manuel Zelaya, es tal vez la demostración más reciente y dramática de la precariedad de la democracia en la región.

El contraste anterior refleja de manera adecuada lo que constituye el contenido específico de este libro, referido a un análisis de las luces y las sombras de la democracia en América Latina. Lo que sigue son algunas reflexiones que intentan contribuir a la tarea necesaria, impostergable y permanente de desenrañar algunas de las claves para entender tanto las posibilidades, como las dificultades, para consolidar una democracia estable en América Latina, en condiciones aceptables de gobernabilidad. La tesis de este libro es que, a lo largo del último siglo, la historia de América Latina se caracteriza por la búsqueda, más o menos exitosa, de respuestas o alternativas a la crisis del predominio oligárquico, con una marcada dificultad por sustituir el orden oligárquico por un orden democrático. En esa búsqueda, puede decirse que la respuesta más característica de nuestra región a la crisis oligárquica y los devaneos históricos posteriores, de oleadas de democratización y autoritarismo, ha sido el populismo. De alguna manera importante, aún estamos en un proceso de «des-oligarquización», como lo demuestra el surgimiento del neo-populismo en nuestra historia más reciente. El liberalismo ha sido más bien marginal, más propio de las elites que de los pueblos, más de la mano del autoritarismo que de la democracia. Esta última se ha dado a tientos, con altibajos, en forma confusa e inconsistente, más como aspiración que como realidad.

En efecto, antes y después de los procesos de independencia, existió un orden oligárquico, en lo económico, lo social y lo cultural, asumiendo distintas formas políticas, coloniales y postcoloniales. Se trató de un orden elitista, jerárquico y, a la postre, excluyente, pero de un orden al fin y al cabo. Tras su desplome, desde comienzos del siglo XX, en la forma de lo que hemos denominado la crisis del predominio oligárquico, le siguió el desorden más que un nuevo orden, este último entre mesocrático y popular, con serias dificultades de institucionalización, a veces de la mano de la democracia, muchas otras de la mano del autoritarismo, con incrustaciones republicanas y revolucionarias, dependiendo del período y el lugar de que se trate.

Fernando de la Rúa (2001), en Argentina (ver, sobre el particular, Valenzuela (2004) y Latino-barómetro (2008))

Esta crisis oligárquica se dio en forma muy irregular en el tiempo, en algunos casos de manera prematura y radical, como en la revolución mexicana de 1910 y, en otros, en forma bastante tardía, como en América Central, el Perú y Bolivia, hacia los años cincuenta y sesenta. En general, especialmente en América del Sur, la crisis oligárquica se dio en las décadas de 1920 y 1930. En este proceso de búsqueda de respuestas o alternativas a la crisis oligárquica, hubo tradiciones revolucionarias, como las de México (1910), Bolivia (1952), Cuba (1959) y Nicaragua (1979); hubo diversas formas de autoritarismo, de tipo tradicional (Fulgencio Batista, en Cuba, Anastasio Somoza, en Nicaragua, Rafael Trujillo, en República Dominicana, Francois Duvalier, en Haití, Alfredo Ströessner, en Paraguay, Marcos Pérez Jiménez, en Venezuela, Gustavo Rojas Pinilla, en Colombia, sin mencionar a los autoritarismos del siglo XIX), populista (Juan Domingo Perón en Argentina, Getulio Vargas, en Brasil, y Lázaro Cárdenas, en México, sólo por mencionar a algunos de los más emblemáticos) o burocráticos, como los militarismos del Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), en las décadas de 1960, 1970 y 1980, pero escasamente hubo democracia. Chile, Uruguay y Costa Rica tienen una larga trayectoria democrática, aunque acabamos de referirnos a los dos primeros como ejemplos de regímenes burocrático-autoritarios en la década de 1970. En otro sentido, Colombia y Venezuela también lo han sido, con todos los «pero» y reservas que habría que añadir. Finalmente, las democracias inauguradas en los «pactos» de fines de la década de 1950, tras las dictaduras de Rojas Pinilla y Pérez Jiménez, respectivamente, devinieron en democracias bipartidistas, elitistas y excluyentes, que, en el caso de Colombia, llevó a un autor a definirla como «Conversaciones de Caballeros» (Alex Wilde, 1982). Lo cierto es que lo que sí hubo en América Latina fue populismo, o un cierto modelo «nacional y popular», como también se le ha dado en llamar, respecto del cual sólo queremos señalar que una de sus principales características ha sido, y sigue siendo, según argumentaremos, su marcada ambigüedad en torno a la democracia representativa y sus instituciones.

Diversas teorías se han planteado a nivel académico para tratar de explicar tanto las posibilidades como las limitaciones de la democracia en América Latina. Junto con hacer una revisión sistemática de algunas de las principales teorías al respecto, sobre la base de un análisis que considera la interacción entre factores políticos, económicos y sociales, sostengo que son principalmente los actores, las instituciones y las políticas las que hacen la diferencia en términos de los avances y retrocesos de la democracia en América Latina. Al margen de todo determinismo, escapando de aquellas teorías que ponen el acento en las condiciones, requisitos, pre-requisitos o determinantes «estructurales» —económicos, sociales, políticos o culturales— para explicar los procesos políticos, como las oleadas de democracia y autoritarismo que hemos conocido en la región,

asigno un papel crucial al papel de los actores políticos, de las instituciones y de las políticas públicas en términos de las posibilidades y de las limitaciones, de los avances y retrocesos, de la democracia en la región. Lo anterior, sin desconocer la importancia de los factores estructurales que subyacen a los fenómenos políticos, pero que escasamente explican los cambios y las transformaciones de (y en) los regímenes políticos. Concluyo en que es la «democracia de instituciones» la que está en mejores condiciones de consolidar una democracia estable en América Latina, en condiciones aceptables de gobernabilidad.

Escribo esta introducción y termino de escribir este libro en medio de la más aguda crisis económica de los últimos 70 años, con todas las dudas, interrogantes e incertidumbres, que ello plantea hacia el futuro. Lo hago con el firme propósito de contribuir a afirmar el valor de la democracia, anhelando que no haya regresiones autoritarias, aunque con el realismo y el necesario margen de escepticismo de saber, a la luz de nuestra propia historia, que no hay marchas irreversibles ni siquiera en la dirección de la democracia. Este libro no elude ninguna de las dificultades para consolidar la democracia en la región, pero expresa una clara opción normativa a favor de la misma. Reflexionando sobre la historia de la democracia en América Latina, en una perspectiva comparativa, y de una manera sistemática, espero contribuir a afirmar que la democracia no está reservada para los países de cierto nivel de desarrollo, o de determinadas características culturales, y que América Latina no está condenada al autoritarismo y el subdesarrollo.

En el capítulo I argumento que, a pesar de que los intentos por establecer un gobierno constitucional y representativo arrancan desde los procesos mismos de la independencia, diversas circunstancias, ideologías y arreglos institucionales conspiraron, a lo largo del siglo XIX y XX, contra el establecimiento de una democracia estable en la región. El liberalismo «realmente existente», el positivismo, la revolución, el corporativismo, el patrimonialismo, el clientelismo, el socialismo y el populismo fueron algunos de los principales intentos por hacerse cargo de la crisis del predominio oligárquico, procurando abrir paso a un nuevo orden social y político. Argumento que todos ellos, de una u otra manera, dieron cuenta de serias tensiones y contradicciones con la democracia como régimen político de gobierno. Nada de ello debe oscurecer, sin embargo, los intentos que, desde muy temprano, tuvieron lugar en la región tras el establecimiento de una auténtica democracia representativa.

En el capítulo II analizo el paso desde la «era de las exportaciones» (1870-1920), basada en el crecimiento «hacia fuera», a la industrialización sustitutiva de importaciones dirigida desde el Estado, como tal vez el aspecto más importante de la crisis oligárquica desde el punto de vista de las estrategias de desarrollo. De alguna manera importante, el proceso de industrialización fue

visto como un aspecto del proceso más amplio de democratización en América Latina, con miras a la incorporación de los nuevos sectores sociales emergentes, populares y medios, y a la absorción de la mano de obra disponible, producto de las fuertes migraciones del campo a la ciudad. No obstante, al poco andar, surgieron fuertes críticas, y autocríticas, en torno al nuevo modelo de desarrollo basado en la industrialización, y el crecimiento «hacia adentro». En el centro de esas críticas estuvo el «pesimismo exportador», el proteccionismo y el nacionalismo desarrollista característicos de dicho modelo, los que llegaron a constituirse en el verdadero «talón de Aquiles» del mismo. Los magros resultados del proceso de industrialización, especialmente en consideración a la realidad extendida de la pobreza y la desigualdad, produjeron fuertes frustraciones, a nivel social, y condujeron a un encendido debate intelectual, en un clima de ideologización, polarización y conflicto. Según algunos (O'Donnell, 1979), los procesos de quiebre democrático de fines de la década de 1960 y comienzos de la década de 1970, no estuvieron desligados de las características de esa estrategia de desarrollo basada en un cierto tipo de industrialización.

En el capítulo III reflexiono sobre algunas de las principales características de los procesos de quiebre democrático, de transición y de consolidación de la democracia en América Latina. Dada la abundante literatura existente, y a modo de sistematización de la misma, a ratos casi como un *review*, me inclino a explicar los procesos de quiebre sobre la base de factores internos, más que externos, y políticos, más que económicos, argumentando que no hubo nada de inevitable en los mismos. Junto con procurar explicar las diferencias analíticas entre transición y consolidación democrática, sostengo que los recientes procesos de democratización en América Latina, y en el mundo entero, a decir verdad, parecieran tirar por la borda la mayoría de las teorías que se habían planteado en el campo de las ciencias sociales, en torno a las dificultades para establecer y consolidar la democracia. Entre ellas, las que pusieron un desmedido énfasis en los requisitos, o pre-requisitos, económicos, y/o sociales para la democracia, o en ciertos factores relativos a la cultura política o, incluso, en forma más reciente, en la forma de gobierno (presidencial), todos los cuales contribuyeron, de alguna manera, a crear la impresión de que la democracia estaba reservada para países de cierto grado de desarrollo económico (alto) o de determinadas estructuras sociales (complejas), o características culturales (protestantes, tolerantes, pluralistas) o formas de gobierno (parlamentarias). Definitivamente, a pesar de todas sus limitaciones, la democracia ha resultado más robusta de lo que la literatura presagiaba para una región como América Latina (subdesarrollada, católica y presidencialista). Lo anterior, sin perjuicio de las serias debilidades asociadas a las nuevas democracias, principalmente en el ámbito de la gobernabilidad, las que analizaremos en el capítulo V.

En el capítulo IV sostengo que, lo que existe en América Latina, en las décadas del ochenta y del noventa, es una doble transición, desde el autoritarismo a la democracia, y desde la industrialización sustitutiva de importaciones, basada en el proteccionismo y la acción del estado, hacia una nueva estrategia basada en la apertura externa y la liberalización del comercio, en la nueva era de la globalización. Analizo las características de lo que, a todas luces, puede considerarse como una transición bastante tortuosa, con avances y retrocesos, y múltiples contradicciones, primero en dictadura y luego en democracia, desde una estrategia de desarrollo a otra. Argumento que no se puede hablar, sin más, de la nueva «era neoliberal», o de la «democracia neoliberal», pues el proceso que se vive en la región es mucho más rico, más complejo, más diverso y más interesante de lo que estas expresiones sugieren. De hecho, señalo que lo que existe, más recientemente, es el paso de una fase de marcado contenido ideológico (neoliberal), en torno al Consenso de Washington, a una fase mucho más pragmática (economía política de lo posible), en la década del 2000.

En el capítulo V argumento que aún queda mucho por hacer en términos de asentar una democracia estable en la región y que, junto con los grandes logros en términos del establecimiento de la democracia electoral, existe un gran déficit en términos de la calidad de las instituciones y de la gobernabilidad democrática. Junto con resaltar ciertos dilemas que han caracterizado a la política latinoamericana en el último siglo –pueblos u oligarquías, desarrollo o dependencia, reforma o revolución, democracia o dictadura– me detengo en los claroscuros del actual proceso de democratización, con la existencia de situaciones semi-democráticas, o híbridas, que dan cuenta de la distancia que aún separa a la democracia electoral de una democracia auténticamente representativa (tema que analizaremos sistemáticamente en el capítulo final). Analizo principalmente las tensiones que existen entre el neo-populismo que surge en la última década y media, principalmente –aunque no exclusivamente– en torno a la figura de Hugo Chávez, y la democracia representativa y sus instituciones. En todo caso, a pesar de ser la figura más estridente y visible de la región, el régimen de Chávez es la excepción y no la regla general. Junto con las respuestas –y alternativas– populistas a las reformas neoliberales de la década de 1990, surgen respuestas no populistas, entre las que destaca el surgimiento de una nueva izquierda socialdemócrata en América Latina.

En el capítulo VI he querido involucrarme en el agitado debate académico sobre presidencialismo y parlamentarismo. A partir de los pioneros trabajos de Juan Linz sobre esta materia, popularizados en la década de 1980, que dieron lugar a un intenso debate, analizo las ventajas y desventajas de una y otra forma de gobierno, para concluir que no hay nada intrínseco, ya sea en el presidencialismo o en el parlamentarismo, que nos ayude a explicar la

estabilidad o inestabilidad política de la región. De hecho, en el caso de América Latina aparece, en la historia más reciente, una fórmula que tiende a desentramar la aparente contradicción entre presidencialismo y multipartidismo, a través de lo que se conoce en la literatura como «presidencialismo de coalición». Sin perjuicio de que desarrollo una visión crítica del presidencialismo, en múltiples direcciones y sentidos, invito a una mirada desprejuiciada en torno al tema, sugiriendo que, más que concepciones dogmáticas, en uno u otro sentido, hay que abrirse a un «menú de opciones» en relación a distintos arreglos institucionales y combinaciones de diversa índole, tras el objetivo de la estabilidad política y la gobernabilidad democrática. Aunque el presidencialismo muestra un fuerte arraigo en la región –algo así como la cordillera de Los Andes– no puede descartarse, *a priori*, algún tipo de innovación en esta materia.

En el capítulo VII me hago cargo de las profundas transformaciones económicas, sociales y culturales que han tenido lugar en las últimas dos décadas, en torno al surgimiento de lo que he denominado «la nueva cuestión social» en América Latina. Esta última se refiere a la existencia, ya no de países atrasados o subdesarrollados, pertenecientes al llamado «Tercer Mundo», como era la realidad de la región hasta la década del sesenta y del setenta, sino a países de ingresos medios, al interior de economías emergentes que se encuentran a mitad de camino entre el subdesarrollo y el desarrollo. Argumento que, en ese contexto, y en una perspectiva de futuro, los actuales niveles de carga tributaria y de gasto social son insostenibles. Surge, asimismo, la necesidad de pasar, en el ámbito de las políticas sociales, desde un enfoque tradicional, estático, de focalización en la pobreza y la extrema pobreza, a un nuevo enfoque, dinámico, en una perspectiva de universalización de las prestaciones y/o derechos sociales, haciéndose cargo de la nueva realidad de los sectores medios que surgen en este proceso de desarrollo. Junto con enfatizar la tremenda diversidad de la región, la que impide las generalizaciones y los análisis simplistas, dicho capítulo propone que es el enfoque de la «cohesión social» el más adecuado para enfrentar la realidad de la pobreza, la desigualdad, el crimen y la corrupción.

En el capítulo VIII, y final, afirmo que es la «democracia de instituciones» la que mejor responde a las nuevas necesidades del desarrollo económico, social y político de América Latina. El contraste entre las dieciocho elecciones democráticas que han tenido lugar en los últimos cinco años –todos los países, con la sola excepción de Cuba–, y los catorce gobiernos que no han concluido su período constitucional en las últimas dos décadas, nos habla de los claroscuros del desarrollo político e institucional en la historia más reciente de América Latina. Por un lado, se consolida la democracia electoral, con elecciones libres, competitivas y transparentes, y niveles no despreciables de participación

electoral. Por otro lado, sin embargo, existe un fuerte «déficit democrático», referido principalmente a la brecha que se advierte entre aspiraciones y realidades. Cómo transitar desde la democracia electoral hacia una auténtica democracia representativa, entendida esta última como «democracia de instituciones», en la perspectiva más amplia de la gobernabilidad democrática aparece, hoy por hoy, y en una perspectiva de futuro, como el principal desafío político de América Latina.

Capítulo I

LA BÚSQUEDA DE ALTERNATIVAS AL PREDOMINIO OLIGÁRQUICO

El liberalismo, el positivismo, la revolución, el corporativismo, el clientelismo, el patrimonialismo, el socialismo y el populismo, en distintos momentos y de las más diversas formas, han sido algunos de los conceptos, ideologías, fórmulas y arreglos institucionales que se han intentado en la búsqueda de un nuevo orden social y político que pudiera dejar atrás el predominio oligárquico y las características asociadas al antiguo régimen. De todos ellos, es el populismo el que aparece como la respuesta paradigmática de la región frente a la crisis oligárquica y el surgimiento de la llamada «cuestión social», la que tiene lugar desde comienzos del siglo XX. Sostengo que, en prácticamente todos ellos, y no sólo en el populismo, ha habido tensiones y contradicciones en relación a la democracia como régimen político de gobierno. Ello, sin perjuicio de reconocer que, más allá de sus propias tensiones y contradicciones, en el ideario liberal y republicano del siglo XIX, e incluso en el ideario positivista, especialmente tras su búsqueda de la idea de modernidad, existió un germen de desarrollo democrático.

LIBERALISMO. Desde los inicios de los procesos de independencia estuvo en las mentes de las elites dirigentes la búsqueda de un gobierno representativo y constitucional. Esta concepción republicana estuvo fuertemente influida por los procesos políticos que tenían lugar en Europa y los Estados Unidos de América, pero también por un cierto republicanismo y constitucionalismo que estuvo presente en el mundo hispánico. No se puede decir que el republicanismo –y, para estos efectos, el liberalismo– hayan sido simplemente «importados» desde Europa. Aunque no es este el espacio y el momento para hacernos cargo de las diferencias y disputas teóricas e historiográficas entre republicanismo y liberalismo –ver, sobre el particular, Aguilar y Rojas (2002)–, es evidente que, a lo largo del siglo XIX, el liberalismo fue una de las ideologías más influyentes, especialmente en el nivel de las elites dirigentes. Lo que afirmo es que el

liberalismo «realmente existente» que hemos conocido en América Latina, en la segunda mitad del siglo XIX y a lo largo del siglo XX, se dio de la mano de la libertad económica más que de la libertad política, del autoritarismo más que de la democracia. El liberalismo, como filosofía política, no logró arraigar en los procesos políticos y sociales, más allá de unas vagas referencias a la idea genérica de libertad contenidas en los textos constitucionales. Sólo de manera tardía, parcial y contradictoria, con muy escasas excepciones, se dieron luchas por la ampliación del sufragio universal, tras la búsqueda de un régimen auténticamente democrático y representativo. En la marcha histórica del liberalismo en América Latina, la democracia fue la excepción y no la regla general.

Las ideas liberales y republicanas que conocieron y defendieron los forjadores de la independencia tuvieron su origen, principalmente, en las revoluciones estadounidense (1776) y francesa (1789), y su recepción por parte de las élites en la América hispánica estuvo muchas veces desligada de la realidad cultural, social y política de la región. A decir verdad, ya en las postrimerías de la colonia, un cierto tipo de «despotismo ilustrado» había estado presente en las monarquías de España y Portugal, con los primeros atisbos de reformas liberalizadoras en lo económico, rompiendo el rígido control monopolístico del comercio entre la península ibérica y las colonias de ultramar. La otra cara de las reformas borbónicas, en España, y pombalinas, en Portugal, sin embargo, con su componente racionalista, modernizador, reformista, y liberalizador, fue una fuerte re-centralización administrativa, tendencia que fue reforzada, una y otra vez, por las fuerzas conservadoras en las nacientes repúblicas americanas, durante el siglo XIX. La Constitución de Cádiz, de 1812, una de las más notables expresiones de los principios liberales, en España, tuvo una recepción en la América hispánica que varió de un país a otro, al tiempo que la restitución en el trono de Fernando VII, en 1814, no hizo más que reforzar los esfuerzos por asegurar la precaria e incipiente independencia forjada desde 1810. Las guerras de la independencia tuvieron como desenlace, no necesariamente el ideario de la libertad y la democracia, sin perjuicio de los múltiples ensayos en tal sentido, a lo largo del siglo XIX, sino la anarquía, el caudillismo, el militarismo y las guerras civiles, acompañados, las más de las veces, de soluciones autoritarias y conservadoras, más que liberales y democráticas.

Los precursores de la independencia hispano-americana, como Francisco de Miranda y Simón Bolívar, en Venezuela; Antonio Nariño, en Colombia; Manuel Belgrano y José de San Martín, en Argentina; Bernardo O'Higgins, en Chile, sólo por mencionar a algunos de los principales, lucharon con ahínco por la independencia y la separación de España, pero escasamente por la libertad y la democracia. La mayoría de ellos abogó por una concepción republicana, entendida esta última como una forma de gobierno contraria a la

monarquía, basada en el sistema representativo de gobierno, electivo y constitucional (Aguilar y Rojas, p. 82), aunque algunos de ellos terminaron abrazando la causa monárquica, mientras que otros optaron derechamente por el ejercicio dictatorial del poder. En el caso de Lusoamérica, tras la invasión de la península ibérica por parte de las fuerzas napoleónicas, la monarquía se trasladó, literalmente, a Brasil. Sólo en 1889 se instaurará la república. Todo lo anterior, en claro contraste con lo ocurrido en los Estados Unidos de América, que abrazaron sin ambigüedades –y sin perjuicio de sus propias contradicciones internas, según veremos más adelante–, la causa de la república y de la libertad, con incrustaciones democráticas que habrían de profundizarse y desarrollarse a lo largo del siglo XIX. La Declaración de Independencia planteó, desde la partida, el principio de la igualdad y los padres fundadores debatieron con pasión acerca de la Constitución y las instituciones que fuesen más acordes y consistentes con el ideario compartido de la república y de la libertad.

El siglo XIX, en hispanoamérica, estuvo marcado por las luchas permanentes entre liberales y conservadores. Mientras aquellos procuraban abrir paso al federalismo, bajo la influencia de los Estados Unidos, el conservadurismo defendía el centralismo. Mientras los liberales procuraban limitar o, derechamente, eliminar los fueros eclesiásticos, a la vez que abogar por la separación de la Iglesia y el estado, los conservadores se erigían en el escudo de la Iglesia Católica y sus prerrogativas. Mientras los primeros procuraban abrir paso a la noción de derechos individuales, alrededor de una vaga idea de progreso económico y libre comercio, los conservadores defendían muchas de las instituciones del antiguo régimen, especialmente en el orden social.

Las ideas liberales surgieron, en los procesos de la independencia, y los años inmediatamente posteriores, asociados a un José María Luis Mora, en México; un Bernardino Rivadavia, en Argentina –principalmente en la provincia de Buenos Aires–, en torno a la Constitución de 1826; un Francisco Morazán, en Honduras, asociado, este último a la Constitución de 1824 de las nacientes –y, a la postre, frustradas– Provincias Unidas de América Central, o a la irrupción de los «pipiolos», o liberales, en los experimentos constitucionales de la década de 1820, en Chile. El impulso liberal tomó un mayor cuerpo y consistencia bajo la presidencia de Francisco de Paula Santander (1832-1836) en Colombia, un liberal pragmático que impulsó reformas políticas, constitucionales y religiosas asociadas al modelo de un gobierno constitucional y el imperio de la ley. Los experimentos en torno al ideario liberal fueron escasos e intermitentes, culminando en la frustración y en diversas formas de restauración conservadora.

Tras la sucesión de experimentos constitucionales de las décadas de 1810 y 1820, enfrentados al desorden y la anarquía, surgió la necesidad de una cierta estabilidad política, la que, las más de las veces, se logró bajo una forma autoritaria.

Juan Manuel de Rosas, quien manejó los hilos del poder en Argentina, entre 1829 y 1852, y que ya en 1835 demandara poderes ilimitados para ejercer un control efectivo y dictatorial sobre las provincias; el Dr. José Gaspar Rodríguez de Francia (1812-1840) en Paraguay; José Antonio Páez, en Venezuela, un caudillo militar más que un dictador a la usanza de Rosas, quien gobernó hasta la década de 1840; el General Antonio López de Santa Anna en México, quien suspende la Constitución federalista de 1824, para dar paso a un ejercicio más bien autoritario del poder; José Rafael Carrera, quien derrota los intentos liberalizadores (1823-1837) de Morazán en América Central, instituyendo un orden conservador, restaurando los privilegios y fueros eclesiásticos, a la vez que dominando la escena política bajo una forma más bien autoritaria hasta su muerte, en 1865; en fin, el autoritarismo presidencial creado por Diego Portales en Chile, aunque bajo una forma política basada en la autoridad impersonal y la transferencia legal y ordenada del poder, fueron algunas de estas reacciones autoritarias.

Fue precisamente en contra de estas arremetidas conservadoras y autoritarias que surgió una nueva generación política en la década de 1850, convencida de la necesidad de impulsar reformas liberales en la región. El período comprendido entre las décadas de 1850 y de 1880, es el que, en general, los historiadores denominan como el de auge de las reformas liberales en América Latina (Bushnell y Macauley, 1988¹). Esta nueva generación política, la primera en postular con auténtica convicción los ideales liberales, aspira a una profunda reforma política y constitucional, procurando sentar las bases de un orden liberal. Tal es el caso de Benito Juárez, un indio zapoteca que hasta los doce años de edad escasamente hablaba el español y que lleva a cabo lo que los historiadores conocen como el período de «La Reforma» (1855-1861) en México, principalmente alrededor de la Constitución de 1857. Ya en la Ley Juárez (1855), este había puesto fin a los privilegios, fueros y prerrogativas eclesiásticos y militares, generando fuertes disputas con los sectores más conservadores, lo que resultaría en graves trastornos políticos y sociales (Halperin, 1993). Un régimen de libertades individuales, contrario al sistema corporativo del estado central y al centralismo conservador que imperó en ese país hasta la década de 1850; un sistema federal y la introducción por primera vez del sufragio universal, aunque con una serie de limitaciones, fueron algunos de los contenidos de la Constitución de 1857, al mismo tiempo que la Iglesia Católica procedía a excomulgar a cualquier persona que jurara respetar y defender dicha Constitución. En definitiva, fue el General Porfirio Díaz quien encabezó el régimen que sirvió de modelo al ulterior desarrollo político latinoamericano, basado en una mezcla

¹ En las líneas que siguen, he tenido especialmente en cuenta los trabajos de Bushnell y Macauley (1988) y Halperin (1993).

de autoritarismo político y liberalismo económico. La ironía del período es que, bajo el mismo lema con que Porfirio Díaz se había instalado en el poder («no a la re-elección, sufragio efectivo»), contra el intento de re-elección de Sebastián Lerdo y Tejeda, en 1876, fue aquel removido un cuarto de siglo después, culminando todo ello en la revolución de 1910. El efímero intento, durante quince meses, del gobierno de Francisco Madero, en 1911, por retomar el ideario liberal de José María Luis Mora y Benito Juárez, fue una ulterior confirmación de la permanente dificultad en América Latina para consolidar el ideario del gobierno constitucional y de un orden democrático y liberal.

Otro de los intentos por instaurar un orden liberal en América Latina, en la senda mostrada por el Presidente Santander, en Colombia, fue el caso de «La Reforma» (liberal) llevada a cabo por el General José Hilario López, tras el triunfo electoral que puso fin al gobierno conservador del General Mosquera (1849), iniciando un período de fuertes convulsiones y de una violenta confrontación entre liberales y conservadores. El derecho a voto, el federalismo –más en términos nominales que reales–, la abolición definitiva de la esclavitud, la separación entre la Iglesia y el estado, con un fuerte sentido anticlerical que incluyó la expulsión de los jesuitas desde territorio colombiano, fueron algunos de los aspectos de la Constitución liberal de 1853. Tras la reacción conservadora y la guerra civil de 1858-1861, el triunfo liberal de 1863 dio lugar a una nueva Constitución del mismo año, que duró veintidós años. En virtud de sus disposiciones, las propiedades de la Iglesia fueron confiscadas, el federalismo fue confirmado, mientras que los derechos individuales y el sufragio universal fueron garantizados. En 1870 se estableció un sistema de educación primaria gratuita y universal. La tónica, sin embargo, estuvo dada por la permanente confrontación entre liberales y conservadores, en medio de las guerras civiles y la violencia que han sido características de Colombia hasta nuestros días. Finalmente, tras la guerra civil de 1876, sobrevino el fin de la «era liberal» en Colombia, con la crisis de las exportaciones y del comercio exterior, dando lugar a la dictadura de Rafael Núñez y la Constitución de 1886, al interior de una administración centralista y conservadora, dejando en el recuerdo los logros y reformas de la era liberal. Desde que el dictador Núñez decretara el proceso de «Regeneración» (conservadora) en la década de 1880, sobrevino casi medio siglo de conservadurismo, incluyendo la «Guerra de los mil días» (1899-1903), hasta que en 1930 fue elegido nuevamente un liberal, Enrique Olaya Herrera. Las estructuras sociales, sin embargo, permanecieron prácticamente intocadas, conduciendo a una fuerte radicalización de al menos una facción del liberalismo colombiano, como la que representó Jorge Eliécer Gaitán y el nuevo período de violencia gatillado por su asesinato el 9 de abril de 1948, culminando todo ello en la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957).

Algo similar a lo ocurrido bajo el régimen liberal de Juárez, aunque en un sentido más moderado, ocurrió en Argentina tras el fin de la dictadura de Rosas, en 1852. Esto se reflejó en el advenimiento de una nueva era política, y de una nueva generación política, de corte liberal, progresista y federalista, siempre teniendo como trasfondo las pugnas entre Buenos Aires y el resto de las provincias, siendo uno de sus logros más tangibles y perdurables el de la Constitución de 1853. Estas reformas liberales incluyeron el establecimiento de un sistema federal, además de la garantía de los derechos individuales y la efectiva separación de poderes, la libertad religiosa, la abolición definitiva de la esclavitud y de los fueros eclesiásticos y militares, entre otros. No incluyó, sin embargo, una verdadera ampliación del derecho a voto –ya insinuada en la ley de sufragio universal de 1821–, cuestión que sólo vino a ser resuelta por el Presidente Roque Sáenz Peña en 1912. Entre los precursores del proceso de reforma liberal en Argentina destacan Domingo Faustino Sarmiento, Presidente de la República en los años 1868-1874, y líderes e intelectuales de la estatura de Juan Bautista Alberdi y Bartolomé Mitre. Sin embargo, las reformas liberales llevadas a cabo en Argentina, especialmente entre las décadas de 1850 y 1870, terminaron como tantos otros intentos por llevar a cabo reformas similares en América Latina, con la irrupción de la dictadura del General Julio Roca, a comienzos de la década de 1880. Las presidencias de Roca (1880-1886 y 1898-1904) vinieron a concluir el accidentado proceso de formación del estado nacional, incluyendo la «federalización» de Buenos Aires. La irrupción de Roca, primero como militar y luego como político, abarcó prácticamente dos décadas de la política argentina, hacia fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, hasta el punto que Natalio Botana se pregunta si acaso no corresponde calificar a ese período como un «porfiriato encubierto» (Botana, 2005, p. 34).

Una generación política similar apareció en Chile, en la década de 1850, que en su forma más radical adoptó la forma de la «Sociedad de la Igualdad», bajo la influencia de Francisco Bilbao, mezcla de liberalismo político y socialismo utópico. Esta irrupción del ideario liberal conoció distintas formas, unas más doctrinarias, otras más pragmáticas, entre esa década y la de 1880, incluyendo la tendencia hacia la tolerancia religiosa –las pugnas clericales-anticlericales marcaron el período y dieron surgimiento al sistema de partidos en la década de 1850– y la necesidad de limitar el enorme poder político del ejecutivo establecido en la Constitución de 1833 y el autoritarismo presidencial de los decenios de José Joaquín Prieto, Manuel Bulnes y Manuel Montt (1830-1860). Este último aspecto condujo a la formación de una curiosa «Fusión Liberal-Conservadora», destinada a fortalecer el poder del parlamento y de los partidos, y de un régimen de libertades que fueron de co-autoría de liberales y conservadores, hasta culminar en las reformas políticas de 1874, que incluyeron, por primera

vez, el establecimiento del sufragio universal. El intento del Presidente liberal, José Manuel Balmaceda (1889-1891) de revertir esas reformas, fortaleciendo el poder del ejecutivo, condujo, entre otros factores, a una guerra civil (1891), que, a diferencia del resto de América Latina, no devino en una dictadura sino en una suerte de presidencialismo desvirtuado –el mal llamado «régimen parlamentario» (1891-1920), en medio de la vigencia de un amplio régimen de libertades públicas.

En el caso de América Central, hacia fines del siglo XIX, se vivió un nuevo impulso en torno al ideario liberal, como fue el caso, por ejemplo, de la presidencia de José Santos Zelaya, en Nicaragua, a partir de 1893. Una vez más, sin embargo, las reformas liberalizadoras en América Central fueron, las más de las veces, acompañadas de una forma política autoritaria, como en el caso de Justo Rufino Barrios, tras la Revolución Liberal de 1871, en Guatemala, convertido luego en Presidente de la República (1873-1885). Las «dictaduras republicanas» (Skidmore y Smith, 2005) de América Central confirmaron la coexistencia, tan extendida en el conjunto de la región, entre liberalismo económico y autoritarismo político, bajo una cerrada alianza de las oligarquías y los militares. Este control interno fue acompañado, crecientemente, de distintas formas de control externo, especialmente por parte de los Estados Unidos, en la medida que dicho país se empieza a transformar, especialmente desde la Primera Guerra Mundial, en una potencia mundial. Consideraciones de tipo económico y estratégico, en torno a la idea de un «destino manifiesto» que ya se había insinuado en la doctrina Monroe (1823), fueron transformando a las repúblicas centroamericanas en verdaderos «protectorados» de los Estados Unidos, bajo la premisa de querer «civilizar» a las nacientes (y caóticas) repúblicas hispanoamericanas. La diplomacia de las cañoneras (*gunboat diplomacy*) y la política del garrote (*big stick*), impulsadas desde los tiempos de Theodore Roosevelt (1901-1909), transformaron a América Central y los países del Caribe en una zona de influencia de los Estados Unidos con intervenciones y ocupaciones permanentes. En el lado económico, la presencia de la mítica *United Fruit Company* lleva a referirse a los países de la región como repúblicas «bananeras», a la vez que se suceden los Batista, los Somoza, los Trujillo y todos aquellos exponentes de repúblicas que no trepidan en proclamar, a los cuatro vientos, la libertad económica, siempre bajo formas políticas autoritarias.

Como veremos en los próximos capítulos, en el siglo XIX, la historia de América Latina fue la de una «lenta adaptación a la economía mundial» (Skidmore-Smith, p. 38). En ese proceso, el liberalismo fue una doctrina que acompañó a la libertad económica más que a la libertad política. El período comprendido entre 1850 y 1880 que marca el auge del ideario liberal, correspondió a lo que un historiador ha llamado de construcción de un orden económico

«neo-colonial», marcado por la irrupción del comercio, la libertad económica, las exportaciones de materias primas y el triunfo del liberalismo económico (Halperin, 1993, p. 128). En esta lenta y desigual incorporación a la economía mundial, el liberalismo actuó como el sustento del progreso, el libre comercio y el esfuerzo exportador, más que de un tipo de régimen político democrático y liberal, al interior de un orden social que permaneció, básicamente, como un elemento de continuidad entre el antes y el después de los procesos de independencia. Desde los «Científicos», bajo la dictadura de Porfirio Díaz, en México, a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, hasta los llamados «Chicago Boys», bajo la dictadura de Pinochet (1973-1990), en nuestra historia más reciente, el «autoritarismo liberal», más que la democracia liberal, ha sido la tónica en la región. Si bien a lo largo del siglo XIX el liberalismo permaneció como la «ideología dominante» (Bushnell y Macauley, 1988, p. 12 y 287) –incluso más que en el siglo XX– y si bien ese liberalismo incipiente y doctrinario se convirtió en semilla de los ulteriores procesos democratizadores en la región, dichos ensayos estuvieron marcados por tensiones y contradicciones no resueltos, que resultaron, una y otra vez, en formas políticas autoritarias. La experiencia más reciente de los regímenes burocrático-autoritarios en el Cono Sur de América Latina es sólo la más actual y refinada (e implacable) de todos los intentos «liberales» que hemos conocido por asentar la libertad económica sobre bases sólidas, sacrificando la libertad política. De hecho, si se revisan los contenidos de las constituciones políticas que en su tiempo dictaron un Batista, un Somoza o un Trujillo, estas fueron de las más «liberales» de su tiempo; una libertad, sin embargo, que mantuvo prácticamente intactas las estructuras sociales y el orden oligárquico, bajo formas políticas autoritarias.

Nada de lo dicho anteriormente debe llevarnos a pensar en el liberalismo, en la historia independiente de América Latina, simplemente como una mascarada o una forma velada de autoritarismo. Por de pronto, el liberalismo, como ideología, y los intentos por establecer un gobierno de tipo representativo y constitucional, dentro de una concepción republicana, tuvo que convivir con la necesidad de establecer un nuevo orden político –un verdadero «estado en forma» como lo llamara Alberto Edwards, referido al caso chileno–, tras el desplome de las monarquías absolutas. De alguna manera importante, «no había demasiadas opciones viables para crear un orden político en el mundo hobbesiano que enfrentaba el proyecto republicano en la América hispana del siglo XIX» (Daniel Negretto, en Aguilar y Rojas, 2002). Es en ese contexto, con sus luces y sombras, en un proceso no exento de tensiones y contradicciones, que se dieron los intentos y luchas por el establecimiento del ideario liberal, el que, en todo caso, y más allá de sus limitaciones, apareció como la ideología dominante del siglo XIX.

POSITIVISMO. En el caso del positivismo, se trató de uno de los primeros intentos, de los más sistemáticos y profundos, por plantearse la cuestión de la «modernidad» en la región, como una alternativa a las formas premodernas del antiguo régimen oligárquico. El positivismo campeó en distintos países de América Latina, desde la década de 1880 hasta la de 1920, aproximadamente, pero su mayor aceptación se dio en México y Brasil. Este no llegó, sin embargo, de la mano del liberalismo –mas bien fue crítico del mismo; tampoco de la mano de la democracia política, postulando una concepción elitista y jerárquica, buscando acomodo en concepciones y estructuras autoritarias más que democráticas.

En efecto, en la segunda mitad del siglo XIX, surgen diversos intentos por modernizar las estructuras económicas, sociales y políticas y, junto con ello, alcanzar nuevos y superiores niveles de orden y estabilidad política, en un siglo marcado por la guerra civil, los caudillismos y las dictaduras de diverso tipo, al interior de las interminables luchas entre liberales y conservadores, federalistas y centralistas, clericales y anticlericales. Las inmigraciones provenientes de Europa, la presencia de capitales extranjeros (británicos, principalmente), los primeros atisbos de creación de una nueva infraestructura económica, la creación de una incipiente burocracia que fuese consistente con las características de la autoridad «legal-racional», según la clásica terminología de Max Weber, y de unas fuerzas armadas capaces de velar por la seguridad de las nuevas fronteras establecidas tras el fracaso del sueño bolivariano de la «Gran Colombia», todos ellos fueron expresión de la búsqueda de una racionalización de las estructuras y, sobre todo, de una nueva filosofía que le pudiera dar sustento a los anhelos de progreso y modernización de las estructuras (Wiarda, 2001, p. 146).

El positivismo, incluso más que el liberalismo, resultó ser una de las posibles respuestas, especialmente en el nivel de las elites. Los primeros atisbos de progreso económico, desde la década de 1850 en adelante, hicieron imperiosa la búsqueda de la estabilidad política, sobreponiéndose a la posición «reaccionaria» de la Iglesia, el ejército y la oligarquía, los que eran percibidos como los últimos bastiones del antiguo régimen. Todo esto quedó expresado en la idea de «orden y progreso», expresión práctica de la filosofía positivista en América Latina.

En ese contexto, se recurre a Auguste Comte (1798-1857), uno de los padres de la sociología, quien sostiene la tesis de un orden orgánico del universo, en el intento de procurar desentrañar las «leyes científicas» que gobiernan el universo y la sociedad. El «positivismo» sería la última de tres etapas –teológica, metafísica y científica–, caracterizado aquél por una visión racionalista y moderna del fenómeno social. Crítico del liberalismo de John Locke y del individualismo, esta visión orgánica de la sociedad encontró eco en aquellas elites

latinoamericanas que aspiraban al orden y al progreso, expresados concretamente en el impulso a la educación, la infraestructura, una burocracia moderna y unas Fuerzas Armadas profesionales. Todo esto se expresó en una cierta «ingeniería social», desde arriba, capaz de moldear a la sociedad y las estructuras, abriendo paso a la modernidad y el progreso, procurando sustituir la escolástica tradicional por una nueva filosofía política (positivista).

Esta visión se hizo carne en la dictadura de Porfirio Díaz (1876-1910), en México, sobre la base de la acción de los «Científicos», algo así como una tecnocracia de la época, lo que dio lugar a un período de estabilidad política, de tipo autoritario, y de progreso económico sin precedentes. Autoritarismo político y liberalismo económico fue la fórmula del «porfiriato», caracterizado por el surgimiento de una nueva clase media, sin perjuicio de acumular, en su interior, profundas contradicciones que terminarían por madurar a comienzos del siglo XX, hasta estallar en la revolución de 1910.

En el caso de Brasil, el positivismo fue introducido por las elites tecnocráticas y las escuelas militares, en una dirección de modernización de las estructuras, resultando todo ello en el lema de la bandera brasilera («orden y progreso»), tras la tardía instauración de la república (1889). Aunque vinculado al surgimiento de la república, el papel de los militares y de los técnicos le dieron a esta nueva filosofía un carácter elitista y, en definitiva, al igual que en el caso de México bajo el «porfiriato», marcadamente autoritario, convirtiendo a los militares en actores políticos relevantes y protagónicos del proceso político brasilero a lo largo del siglo XX. Esta alianza de tecnócratas y militares, de ideas liberales, en lo económico, en una dirección de progreso y modernización, y de estructuras políticas autoritarias, pasaría a constituirse en uno de los paradigmas del desarrollo político y económico de América Latina a lo largo del siglo XX. Ni el liberalismo –incipiente, parcial y contradictorio– ni el republicanismo –un ideal más que una realidad política– ni el positivismo –elitista, jerárquico y vertical–, se constituyeron en alternativas que pudieran, o supieran, sustituir el viejo orden oligárquico por un nuevo orden democrático. Ello, sin perjuicio de que en estos tres conceptos existió, a lo largo del siglo XIX, un germen de desarrollo democrático.

REVOLUCIÓN. Muchas de las contradicciones que se fueron acumulando al interior de las estructuras económicas, sociales y políticas, en el paso del antiguo régimen (oligárquico) al nuevo orden social que se buscaba afanosamente e infructuosamente, resultaron en los procesos revolucionarios que se desarrollaron a lo largo del siglo XX. Una vez más, y en forma notable desde el punto de vista comparativo –si consideramos que la revolución bolchevique tendría lugar sólo siete años después– fue México el primer escenario de este proceso de búsqueda

en torno a la revolución de 1910. El ideario de la revolución capturaría la imaginación de las elites a lo largo del siglo XX. Sin embargo, esta búsqueda no irá de la mano de la democracia, sino del autoritarismo.

Si bien Gary Wynia tiene razón al sostener que las revoluciones propiamente tales, entendidas como la transformación violenta de las estructuras sociales, económicas y políticas, con la sustitución del antiguo régimen por un nuevo orden social, han sido más bien escasas en la historia moderna de América Latina (Wynia, 1984, p. 247), no es menos cierto que, en distintos momentos, en diferentes países, y bajo distintas modalidades, las revoluciones han sido parte de la búsqueda de respuestas y alternativas a la crisis del predominio oligárquico. Más aún, como dice el propio Wynia, en el caso de México, la violenta revolución de 1910 devino en la sustitución de una oligarquía –la del «porfiriato» y el antiguo régimen oligárquico, que se mantuvo en pie a pesar de las reformas modernizadoras de Porfirio Díaz– por una nueva oligarquía, la del Partido de la Revolución Institucional (PRI), establecido primero por Plutarco Elías Calles (1924-1928) y, en su forma definitiva, por Lázaro Cárdenas, en la década de 1930, como una fórmula de compromiso entre las distintas facciones de la revolución.

Se trató en definitiva, de la sustitución de una dictadura por otra («dictadura perfecta», la llamaría Mario Vargas Llosa), dando lugar a un régimen de partido hegemónico o dominante, el PRI, que sí fue capaz de establecer un nuevo orden político –logro nada despreciable en la realidad de América Latina, caracterizada por la inestabilidad y el desorden político–, pero en ningún caso un orden político democrático. Ni la sangre derramada por Francisco Madero, Emiliano Zapata, Pancho Villa, Venustiano Carranza y Alvaro Obregón, todos ellos asesinados en distintos momentos, en los años que siguieron a la revolución, ni las nuevas estructuras corporativas establecidas por el régimen del PRI, fueron capaces de transformar el antiguo orden oligárquico por un nuevo orden democrático. La nueva oligarquía gobernaría, ordenada y legalmente, dotando al país de estabilidad política y de un cierto progreso económico, pero al margen de toda concepción democrática. Sólo en el año 2000 culminó la transición a la democracia en México, con el traspaso del mando desde Ernesto Zedillo a Vicente Fox, en un complejo proceso de reformas, de avances y retrocesos, iniciado a fines de la década del sesenta.

El régimen del PRI y el estado «priísta» se caracterizaron por una estructura corporativa, inclusiva y clientelista, capaz de integrar, desde arriba, y de controlar y cooptar, no sólo a las distintas facciones y líderes surgidos en torno a la revolución, sino a los sectores sociales que les sirvieron de apoyo: los trabajadores, los campesinos, las propias Fuerzas Armadas y el «sector popular», esta última una denominación ambigua que incluía a intelectuales y otros sectores

de la sociedad. Si bien el nuevo régimen fue extraordinariamente eficaz y capaz a la hora de asegurar una transferencia legal y ordenada del poder, sobre la base del poder de los Presidentes de la República y la regularidad de los «sexenios», todo ello se hizo posible gracias al predominio incontrarrestado y cuasimonopolítico del PRI, que estableció un control efectivo sobre la sociedad. El régimen del PRI logró, siguiendo a Wynia, no sólo sustituir una oligarquía por otra, sino que terminó imponiendo, en su fase final, la misma lógica tecnocrática que había estado presente bajo los «Científicos», aunque de una manera más compleja y sofisticada, bajo las presidencias de José López Portillo (1976-1982), Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000). Hay que reconocer que fue este último el que facilitó la transición a la democracia, al pasar la banda presidencial al Presidente Vicente Fox en el 2000.

¿Por qué, se pregunta Huntington, puede considerarse a la revolución mexicana como un caso exitoso de revolución y a la boliviana (1952) como un caso no exitoso de revolución? (Huntington, 1968) Recordemos que a Huntington lo que le interesa no es la forma de gobierno (dictadura o democracia), que sí es lo que nos interesa en este libro, sino el grado de gobierno, y la capacidad para construir un orden político –y qué duda cabe que la revolución mexicana, y su posterior institucionalización, fue extraordinariamente efectiva y exitosa al momento de sustituir un cierto orden político, el del «porfiriato», altamente personalizado, por un nuevo orden político, el régimen del PRI, altamente institucionalizado.

Y es aquí, precisamente, donde Huntington cree encontrar la respuesta, en la comparación entre México y Bolivia: en los altos niveles de institucionalización del régimen del PRI, en relación a la baja institucionalización de la revolución boliviana, precaria en el nacimiento, diríamos, y precaria también en su desarrollo. En el caso de México, la revolución de 1910 fue precedida de una dictadura, en lo político, pero también de un proceso de gran dinamismo económico, acompañado de grandes contradicciones sociales y de una alta personalización del poder. La revolución mexicana habría sido exitosa, no sólo por su gran despliegue de violencia (un millón de muertos), lo que es inherente a todo proceso genuinamente revolucionario, sino por la muy exitosa institucionalización posterior, lo que, sumado al mito de la revolución misma, un mito unificador de la sociedad mexicana, habría permitido el paso desde el antiguo régimen al nuevo régimen.

Nada de esto habría existido en la revolución boliviana de 1952, siguiendo con el análisis de Huntington, la que correspondería a un caso no exitoso de revolución. Esta última tuvo su antecedente en un golpe de estado (1943), de oficiales de rango intermedio y jóvenes dirigentes del Movimiento Nacionalista

Revolucionario (MNR), con el trasfondo de la ignominiosa y sangrienta Guerra del Chaco. La revolución de 1952 habría tenido por objeto, no sólo reivindicar el triunfo obtenido en las urnas por Víctor Paz Estensoro, en las elecciones de 1951 –el líder del MNR terminó en el exilio, tras desconocerse su legítimo triunfo electoral–, sino avanzar en sustituir un orden político (oligárquico) por otro (revolucionario), en medio de eternas disputas de poder entre Paz Estensoro y Hernán Siles Zuazo, las que se prolongaron hasta la década del noventa.

¿Qué falló, según Huntington, en la revolución de 1952? En primer lugar, la toma del poder por parte de los oficiales jóvenes y los líderes del MNR significó poca violencia (3.000 muertos contra un millón en el caso de la revolución mexicana); en segundo lugar, los distintos líderes de la revolución coexistieron entre ellos, al tiempo que Paz Estensoro intentaba perpetuarse en el poder (en el caso de la revolución mexicana, en cambio, casi todos los líderes fueron física y violentamente eliminados, poniendo fin a cualquier intento de permanecer en el poder, recurriendo, en definitiva, a la fórmula de institucionalizar –es decir, resolver pacíficamente– la sucesión en el poder); en tercer lugar, no habría existido, en el caso de la revolución boliviana, un intento de centralización institucional efectiva capaz de subordinar a todos los grupos bajo la autoridad de una sola fuerza política, deviniendo, en cambio, en un verdadero cogobierno entre el MNR y la COB (Central Obrera Boliviana), tan distinto del arreglo corporativo, de integración y subordinación efectiva de las fuerzas sociales emergentes a la autoridad del PRI; finalmente, concluye Huntington, en el caso de la revolución boliviana habría existido una curiosa ausencia de un sentimiento anti-extranjero, en la medida que los propietarios de las principales minas eran bolivianos (Patiño y Aramayo, entre ellos), a la vez que hubo una cierta simpatía desde el exterior, incluso por parte de Estados Unidos. Habría existido, pues, un componente anti-oligárquico, pero no un sentimiento anti-imperialista, tan propio de casi todo proceso revolucionario, al menos en el caso de América Latina. Lo cierto es que el escenario posrevolucionario, en Bolivia, trajo cualquier cosa menos la consolidación de un régimen democrático de gobierno. Sólo a partir de mediados de la década del ochenta, Bolivia alcanzó una cierta estabilidad política democrática, al menos cuando se le compara con su propia historia.

Si el ideario del liberalismo, el positivismo y la revolución, ha caminado por un sendero más autoritario que democrático, en esta búsqueda incesante, y a ratos frenética, de alternativas al predominio oligárquico, el corporativismo –y sus parientes cercanos, el clientelismo y el patrimonialismo–, como expresión de ciertos rasgos de la cultura política latinoamericana, y de sus estructuras sociales y políticas, tampoco han correspondido a las expectativas y exigencias de un régimen democrático de gobierno.

CORPORATIVISMO. Así como el positivismo logró una importante presencia en América Latina entre las décadas de 1870 y 1920, el corporativismo encontró un terreno fértil sobre el cual asentarse en las décadas de 1930 y 1940, en el período entre guerras. De origen medieval, vinculado al pensamiento tomista, con fuerte raigambre en el catolicismo y el hispanismo, el corporativismo es el reflejo de una concepción orgánica de la sociedad, distante tanto del liberalismo como del marxismo –tal vez fuera esta una de las razones por las que logró asentarse en América Latina. De hecho, fueron la crisis del capitalismo liberal, en torno al *crash* de 1929, y la amenaza comunista, tras la revolución bolchevique (1917), las que crearon las condiciones para la irrupción del corporativismo, tanto en la Europa meridional (Italia, España y Portugal) como en América Latina –ambas regiones bajo una fuerte influencia del catolicismo.

El corporativismo corresponde a una manera de articular las relaciones entre el estado y la sociedad, a través de un sistema de representación, o de intermediación, de intereses. A veces, especialmente en la tradición católica, se le ha identificado con el tema de los «cuerpos intermedios», sobre la base de «categorías jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas» (Philippe Schmitter, en Cohen y Pavoncillo, 1987, p. 117). Vinculado históricamente, especialmente en el medioevo, a los fueros y prerrogativas de la Iglesia, la nobleza y el ejército, en el caso de América Latina, desde la década de 1930, el corporativismo correspondió a una forma de articular los intereses de trabajadores, empresarios y estado, buscando la armonía entre las clases sociales, como una alternativa a la lucha de clases y el liberalismo individualista. El corporativismo supone alguna forma de control del estado, desde arriba, y alguna forma de privilegio –cuando no de monopolio– de los intereses particulares representados en la sociedad. Lo anterior, a diferencia de una concepción pluralista, de tipo horizontal, incluyendo la representación no jerárquica de una multiplicidad de intereses, sobre la base de la competencia y la voluntariedad, como es propio de la tradición liberal.

El corporativismo tuvo su momento culminante en América Latina en el período entre guerras. Variando de un lugar a otro, dio cuenta de diversas influencias, incluyendo el fascismo de Benito Mussolini, en la década de 1930, como un intento de articular los intereses del capital y el trabajo, a través de la acción del estado y, en otro sentido, la encíclica social *Quadragesimo Anno* (1931), de la Iglesia Católica, bajo el Pontificado de Pío XI. Usualmente entendido como una suerte de «tercera vía» entre el capitalismo liberal y el marxismo, el corporativismo se estableció en diversos países de América Latina, como el ya aludido régimen del PRI, en México y, de manera muy significativa, bajo la fórmula del *Estado Novo*, de Getulio Vargas, en Brasil en la década del treinta. Junto a ellos, cual más cual menos, el Movimiento Nacionalista Revolucionario

(MNR) en Bolivia, la Acción Popular Revolucionaria de América (APRA) en el Perú, la acción de jóvenes políticos de origen católico, conocida como «Falange Nacional», en Chile, recibieron una fuerte influencia de la ideología corporativista. Si dicha ideología no prosperó fue porque la derrota del fascismo, en Italia, y el descrédito de las formas autoritarias y corporativistas surgidas en la España franquista y el régimen instaurado por Oliveira Salazar en Portugal, entre otros, fueron minando el importante ascendiente que las formas corporativistas lograron en la década de 1930. El resurgimiento tanto del capitalismo liberal, en los países de occidente, como del comunismo, en la URSS y los países de Europa del Este, tras la Segunda Guerra Mundial, terminaron por minar las bases del modelo corporativo.

En el centro del corporativismo estuvo el intento por superar, no sólo la crisis del capitalismo liberal, sino también la crisis del predominio oligárquico, con una nueva forma de articulación de la relación entre estado y sociedad. En el caso de América Latina, el corporativismo adoptó formas conservadoras y progresistas. Ejemplo de esta última, a la vez que demostración de que las formas corporativas se negaban a morir, fue la original –y, a la postre, frustrada– experiencia del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, en el Perú de Juan Velasco Alvarado (1968-1975), experimento que tomó la forma, justamente, de una «tercera vía» entre capitalismo y comunismo, sobre la base de una concepción orgánica y corporativista (Lowenthal, 1975). Basada en la misma doctrina de la seguridad nacional de los demás regímenes burocrático-autoritarios del Cono Sur (Brasil, Uruguay, Chile y Argentina), se distinguió de ellos, sin embargo, en que colocó el énfasis principal en los desafíos del desarrollo más que en la lógica del anticomunismo, apuntando a la inclusión más que a la exclusión de diversos sectores sociales. En definitiva, según Julio Cotler, a pesar de su fracaso en casi todos los niveles, uno de los pocos logros de la revolución de 1968 fue que «el gobierno militar ha puesto término a la fase oligárquica de la historia del Perú» (en Lowenthal, p. 62).

De hecho, fue de la experiencia peruana de 1968-1975 que se tomó Alfred Stepan para plantear su teoría sobre la relación del estado y la sociedad en la realidad concreta de América Latina, tomando como base una concepción orgánica y corporativista de la misma (Stepan, 1978). En apretada síntesis, la tesis de Stepan es que ni las teorías liberales (o liberales-pluralistas), ni las teorías marxistas, logran captar adecuadamente la verdadera naturaleza de la relación entre el estado y sociedad en América Latina, pues ambas teorías comparten una visión negativa del estado. En América Latina, en cambio, a partir de sus influencias católicas e hispánicas, con el trasfondo de Aristóteles, el derecho romano y el derecho natural, existiría una visión positiva del estado, entendido este último como agente del bien común. Esta teoría, que denomina de «esta-

tismo-orgánico» (*organic-statism*), tendría como base una noción cimentada en la autonomía del estado; lo anterior, en claro contraste con el liberalismo y el marxismo, en que el estado aparece como reflejo o epifenómeno de estructuras sociales y económicas –en el lenguaje de las ciencias sociales, la concepción estatista-orgánica considera al estado como variable independiente, no como variable dependiente. Esta teoría, elitista, orgánica y jerárquica, expresaría la realidad, no sólo del gobierno revolucionario de las Fuerzas Armadas, en el Perú, sino de la región en un sentido más amplio; la realidad de una región en que las elites procuran moldear la sociedad desde arriba, sobre la base de la acción del estado. El corporativismo sería una consecuencia, y un arreglo concreto y aterrizado de esta forma más abstracta del modelo estatista-orgánico.

Cualesquiera hayan sido las características del corporativismo en América Latina, y a pesar de que, bajo distintas modalidades, variando de un país a otro, estuvo empeñado en buscar una respuesta o alternativa a la crisis del predominio oligárquico, bajo formas más conservadoras o más progresistas, mal puede decirse que haya influido en una dirección democrática. Tampoco puede decirse de las fórmulas y estructuras, entre clientelistas y patrimonialistas, que han surgido y se han desarrollado muy de la mano de las formas corporativistas, que hayan hecho una contribución a la democracia como forma política de gobierno.

PATRIMONIALISMO. Este arreglo corresponde a uno de los tipos de dominación «tradicional» establecidos en la clásica tipología de Max Weber. Se refiere al gobierno –o, en un sentido más amplio, al estado, y a la propia comunidad política– entendido en el sentido de «dominio privado» del gobernante, como si fuese aquél su propio hogar, o una extensión del hogar, o su propio dominio (patrimonio). Es la necesidad de adaptarse a comunidades políticas más grandes que el ámbito restringido del hogar. La autoridad de tipo patrimonialista gobierna a los suyos como si fuesen sus dependientes personales. Bajo esta forma de dominación tradicional, el gobernante ejerce el poder político como un aspecto de su propiedad privada: «Bajo el patrimonialismo el gobernante trata al conjunto de la administración política como su asunto personal, de la misma manera en que explota el uso del poder político como un aspecto de su propiedad privada» (Bendix, 1977, p. 334 y 345).

Hay que tener presente que Weber distingue entre diversos tipos de legitimación de las formas de dominación, procurando responder a la pregunta de por qué los hombres obedecen a otros hombres. Los tipos de dominación serían el tradicional, que corresponde a la autoridad del «eterno ayer», de los usos y costumbres, del patriarca o el «Príncipe» de antaño, el de dominación carismática, relativo a los especiales dones de un liderazgo individual, unido a la

devoción y confianza personal que este concita en los demás, como el profeta, el líder «plebiscitario, el «gran demagogo» o el líder partidario, y, finalmente, la dominación legal-racional, relativa a la autoridad basada en los estatutos legales y la competencia funcional asentada en las reglas creadas racionalmente, como la del funcionario público y, en general, del estado moderno (Perth y Mills, 1946). El patrimonialismo, pues, sería una forma tradicional y personalizada de ejercicio del poder, de relación y de intercambio, para diferenciarse de la forma moderna, burocrática y legal-racional de la autoridad (necesariamente impersonal).

El patrimonialismo se caracteriza por «una burocracia permeada por relaciones personales de tipo clientelar» (Roth y Heeger, en Theobald, p. 550). Se trata de un fenómeno que usualmente se presenta en el mundo subdesarrollado (o en desarrollo), como forma tradicional de dominación que es capaz, sin embargo, de coexistir con estructuras o burocracias modernas, sin perjuicio de las evidentes tensiones entre ambas. En el caso de América Latina, la literatura generalmente refiere el caso del patrimonialismo al Brasil. Pensando en dicho país, Roett ha definido esta forma tradicional de autoridad, de tipo patrimonialista, como un orden público altamente flexible y paternalista, basado en el intercambio de favores sustantivos, particularmente en el ámbito del empleo público, en que los recursos son utilizados por la elite como una forma de cooptación y control (Riordan Roett, en Theobald, p. 551).

Según el cientista político brasileiro, Bolívar Lamouquier, el patrimonialismo es un rasgo que no sólo explica muchas de las cosas ocurridas en el período democrático de 1948-1964, en Brasil, sino que subsiste hasta el día de hoy, especialmente en la forma en que se relacionan el mundo de la política con el mundo de los negocios y la empresa: «Brasil tiene una formación patrimonialista, o sea, el Estado es el verdadero detentor de la riqueza. Su poder es avasallador... todo gran empresario brasileiro precisa de una relación simbiótica con el gobierno, porque la mano del gobierno está presente en todo» (entrevista en *O Estado de Sao Paulo*, 13 de julio de 2008). Esta sería una de las explicaciones de por qué la corrupción permanece como un fenómeno enquistado en las estructuras de poder de Brasil y de América Latina, en general, podríamos añadir. El tipo de relación entre estado y sector privado –y grupos de interés en general–, correspondería precisamente al tipo de relación entre patrón y cliente que es inherente al patrimonialismo (y que se expresa, como veremos a continuación, en el fenómeno relacionado del clientelismo).

A decir verdad, variando de un lugar a otro, esta ha sido una característica permanente de la manera de hacer política en América Latina, ya sea bajo una forma autoritaria o democrática. El poder del estado, los niveles de discrecionalidad de la autoridad, la ausencia de un estado de derecho y de instituciones

que velen por la transparencia, la falta de «*accountability*» (exigencia y necesidad de rendir cuentas), hacen que la realidad extendida de la corrupción sea una de las características más importantes de los sistemas políticos latinoamericanos, ya sea bajo una forma política autoritaria o democrática. Sobre todo ello volveremos más adelante. Por ahora bástenos con señalar que el patrimonialismo y el clientelismo están a la base de esta realidad y de las dificultades de consolidar la modernidad y una auténtica democracia representativa. La personalización del poder, característica del patrimonialismo, el clientelismo y el populismo, así como del caciquismo y el caudillismo, aparecen como una seria limitante en términos del desafío de consolidar una democracia moderna y estable en la región.

Desde una perspectiva republicana, esta confusión entre lo público y lo privado, como si aquello fuese una extensión o prolongación de esto último, atenta contra un principio básico y fundamental de esa misma concepción republicana, como es la distinción clara, tajante y definitiva, entre la esfera de lo público y la esfera de lo privado. Es la autonomía y la dignidad de la esfera pública, en relación a los legítimos intereses privados representados en la sociedad, lo característico de una concepción republicana. En América Latina, en cambio, la realidad extendida del patrimonialismo y el clientelismo son claramente atentatorias contra ese principio republicano.

CLIENTELISMO. A decir verdad, el patrimonialismo y el clientelismo son prácticamente inseparables, conceptualmente hablando, y suelen encontrarse bajo un cierto tipo de articulación (personal y premoderna), de las relaciones entre estado y sociedad. Una vez más, sin embargo, el clientelismo, al igual que el patrimonialismo, puede coexistir con estructuras modernas, asociado a los procesos de creación y declinación de las instituciones políticas. El clientelismo se refiere, por definición, al intercambio de favores y lealtades, dentro de lo que tradicionalmente se conoce como la relación entre patrón y cliente.

Cuando hablamos en América Latina de «patronazgo», «máquinas políticas», «clientelismo», nos estamos refiriendo a una forma personalizada de relación entre gobernantes y gobernados, basada en la reciprocidad entre un inferior y un superior, sobre la base de una desigualdad en la apropiación y uso de recursos de distinto tipo (Lamarchand y Legg, p. 151). En claro y abierto contraste con el «tipo ideal», en un sentido weberiano, de relaciones burocráticas, sobre la base de la racionalidad, el anonimato, la impersonalidad y el universalismo, los que están básicamente ausentes en el tipo de relación clientelista, esta última se basa en una relación más bien afectiva, personalizada, particularista y de reciprocidad entre los actores sociales y políticos. Es la red de reciprocidad que se crea en torno a este intercambio de favores y lealtades personales, lo que

es característico del clientelismo. Como los mismos autores lo señalan, y contrariamente a lo que pudiera pensarse, el clientelismo bien puede actuar como «agente de modernización», aprovechando en América Latina la existencia de estructuras estatales fuertemente centralizadas, que facilitan esta relación entre el estado (patrón) y los grupos de interés (clientes). No debe extrañarnos, pues, que el patrimonialismo y el clientelismo, según aparecen y se desarrollan en América Latina, puedan considerarse como parte de esta búsqueda de respuestas a la crisis oligárquica.

Tampoco debe extrañarnos que, por su propia lógica, se constituyan en obstáculos desde la perspectiva tanto de la modernización como de la democratización de las estructuras. Las redes de reciprocidades y de lealtades personales mal entendidas asociadas al patrimonialismo y el clientelismo, explican una parte importante de los problemas que ha vivido la región en términos de sus estrategias de desarrollo. Este rasgo, según veremos en el próximo capítulo, se acentuó aún más bajo el paradigma de desarrollo que predominó entre las décadas de 1940 y 1970, basado en el fortalecimiento del poder del estado, sin un correlato que considerase adecuadamente el fortalecimiento del estado de derecho y la supremacía de la ley. Las estrategias de desarrollo surgidas bajo los regímenes burocrático-autoritarios, en nuestra historia más reciente, a pesar de haber impulsado diversas reformas de mercado, no lo hicieron mejor a este respecto (de hecho, se constituyeron en la forma más brutal de concentración de poder político y estatal desde los procesos de la independencia).

Más adelante, y contrariamente a lo que pudiera pensarse a estas alturas de nuestra reflexión, argumentaré que estas características de la cultura política y de las estructuras políticas y sociales de América Latina, y las distintas fórmulas o modalidades que se han intentado en este intento por sustituir el orden oligárquico por un nuevo orden democrático, no son, ni han sido, ni pueden ser consideradas como un obstáculo insalvable para el establecimiento de la democracia como régimen político de gobierno. De hecho, cuestionaré las teorías deterministas que han estado tan en boga en las ciencias sociales, desde dentro y desde fuera de la región, para explicar, sino la imposibilidad, al menos las dificultades para establecer y consolidar la democracia en la región. Las características y estructuras culturales, económicas, sociales o políticas de América Latina, algunas de las cuales hemos mencionado, no significan o implican que estemos condenados al autoritarismo. Por ahora, bástenos con señalar que la experiencia histórica del «liberalismo real», el positivismo, la revolución, el corporativismo, el patrimonialismo y el clientelismo, han estado en permanente tensión con la democracia política, en el intento por sustituir el orden oligárquico por uno nuevo.

SOCIALISMO. Antes de pasar al análisis más pormenorizado de la relación entre populismo y democracia, no puedo dejar de mencionar, aunque sea someramente, el surgimiento y desarrollo del socialismo, como una de las tantas alternativas en la búsqueda de respuestas a la crisis oligárquica. Lo cierto es que el socialismo, según aparece y se desarrolla en América Latina, no escapa a estas tensiones y contradicciones que hemos anotado en relación a la democracia política. De alguna manera importante, ni el liberalismo, en el siglo XIX, ni el marxismo, en el siglo XX, han logrado un verdadero arraigo popular en América Latina (Wiarda, 2001, p. 352), en el contexto de una cultura política y unas estructuras, coloniales y postcoloniales, que han mostrado serias resistencias frente al individualismo liberal y el colectivismo marxista. Aunque las luchas de la izquierda latinoamericana estuvieron vinculadas, en un sentido amplio, a las luchas por la democratización de las estructuras, ellas se desarrollaron en una permanente tensión con las instituciones políticas de la democracia representativa, calificadas en términos de su contenido de clase, como democracia «formal» o «burguesa». Como veremos más adelante, es sólo en la historia más reciente de la región que empieza a surgir, en un importante sector de la izquierda latinoamericana, un socialismo democrático propiamente tal, en el centro del cual está la valorización de la democracia política como un bien en sí mismo.

Es a comienzos del siglo XX que surgen, en América Latina, los primeros atisbos de la idea de socialismo, vinculados a las luchas de la clase obrera y la llamada «cuestión social», en el incipiente proceso de industrialización, urbanización y migraciones del campo a la ciudad que caracterizó a la región en ese período. Sus primeras formas de organización social estuvieron constituidas principalmente por las mutuales, los sindicatos y las huelgas, mientras que, en lo político, el espacio de la izquierda estuvo marcado, al igual que en Europa, por la presencia, en una tensa relación, de fuerzas marxistas y anarquistas. El desarrollo posterior del socialismo latinoamericano, sin embargo, a diferencia de Europa, fue mezcla de nacionalismo y de populismo, con alguna presencia no despreciable del tema indigenista, más que de marxismo y anarquismo. En la Rusia de 1917 la pugna fue entre bolcheviques y mencheviques, mientras que en el resto de Europa se dio entre la izquierda comunista, bajo la inspiración de Lenin y Antonio Gramsci, y la izquierda socialdemócrata, bajo la influencia de Edward Bernstein y Jean Jaurès, entre otros. El socialismo y la izquierda latinoamericana, en cambio, evolucionaron desde un socialismo que fue mezcla de populismo, nacionalismo e indigenismo, variando de un país a otro, a un socialismo marxista y revolucionario que tuvo diversas expresiones a lo largo del siglo XX, pero que se fue consolidando, especialmente a partir de la revolución cubana, en oleadas de convergencia y de oposición entre los partidos socialistas y comunistas de la región.

En ninguna de estas fases, bajo la influencia del marxismo o del anarquismo, del socialismo populista o marxista, de la izquierda comunista o socialista, hubo una valoración intrínseca de la democracia política. La posición de una izquierda definida en términos de la lucha de clases y la revolución, más bien denunció en forma permanente y sistemática las instituciones de la democracia política, como una forma de dominación capitalista y, a lo más, una forma cosmética de democracia. Esto incluyó una severa y permanente crítica a la izquierda y la socialdemocracia europeas, sobre la base de su reformismo y de pretender, a lo más, la construcción de un capitalismo «con rostro humano». Lo anterior se hizo particularmente nítido y crítico tras el triunfo de la revolución cubana, en plena guerra fría, produciendo, al interior de la izquierda latinoamericana, una extrema radicalización y una tensión, nunca resuelta del todo, entre las tesis de la ortodoxia (comunismo) y de la heterodoxia (socialismo). Esta última, con la tesis de «saltarse etapas» –del capitalismo al socialismo, y del socialismo al comunismo, en un largo proceso de maduración de las contradicciones internas de cada modo de protección– puso a la defensiva a la ortodoxia comunista, y creó la impresión –y, aparentemente, las condiciones– para avanzar al socialismo sin etapas intermedias, incluida la del capitalismo democrático-burgués.

El primero en plantear esta tesis de «saltarse etapas» fue el intelectual peruano José Carlos Mariátegui, quien a la vez denunciara el «populismo reformista» de Víctor Raúl Haya de la Torre, forjador del «aprimismo» peruano. Ambos plantearon una alternativa de izquierda, a partir del tema indígena, en un sentido latinoamericanista y anti-imperialista, aunque con contenidos distintos, y en una perspectiva diferente. El tema planteado por Mariátegui en la revista «Amauta» de gran circulación e influencia en la intelectualidad latinoamericana de izquierda, y en sus «Siete Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana», consistía básicamente en cómo pasar del feudalismo, el latifundio, la servidumbre y el imperialismo, al socialismo, en un tránsito que no podría ser ni liberal ni burgués –por la ausencia de una clase capitalista o burguesa–, teniendo como punto de partida el tema indígena –este último no sólo como componente étnico (raza), sino en la perspectiva más amplia de las clases sociales, en su dimensión política, económica y social (era aquí donde el intelectual de la izquierda peruana y latinoamericana recurría al instrumental teórico del marxismo, procurando su adaptación a la realidad latinoamericana). Asociar el indigenismo al nacionalismo revolucionario fue el tema desarrollado por Mariátegui, lo que resumió en su concepto de «socialismo indoamericano» (Rojas Mix, 1991, p. 296). Se trataba de un proyecto revolucionario de indios, proletarios y campesinos, contra el régimen feudal y el capitalismo, sin las etapas intermedias previstas por los clásicos del marxismo, incluida la revolución

democrático-burguesa. En su forma más extrema, el pensamiento de Mariátegui fue tomado, junto con el de Mao –señalados como las «dos espadas de la revolución»– por Sendero Luminoso en las décadas de 1970 y 1980 y, en una forma menos extrema, con un mayor componente indigenista, por el proyecto de «revolución democrática y cultural» de Evo Morales, en Bolivia, en nuestra historia más reciente.

Lo cierto es que no fue el proyecto de Mariátegui, sino el de Haya de la Torre y el «aprismo» el que logró interpretar a los sectores populares del Perú, en permanente tensión con el pensamiento de Mariátegui y la izquierda marxista. Así como el exilio de Mariátegui, en Europa, bajo la dictadura de Augusto Leguía (1919-1929), lo llevó a estudiar la experiencia rusa y el aporte teórico del marxismo, el exilio de Haya de la Torre, en México, lo hizo concentrarse en América Latina, a partir de sus raíces indígenas, pero en una forma que condujo al reformismo más que a la revolución, en un sentido de pacto de clases más que de lucha de clases, bajo la dirección de las clases medias más que del proletariado y el campesinado. Para Haya de la Torre, la cuestión de «indoamérica» era vista a partir de la cuestión indígena como identidad transformada en acción política, en un proyecto de sociedad que va «de un internacionalismo de raza oprimida a un nacionalismo de pacto de clases», o de «nacionalismo continental», como lo llamara Luis Alberto Sánchez, otro de los forjadores del APRA (Rojas Mix, 1991, 285). Compartiendo, pues, con Mariátegui, la preocupación por el tema indígena, en un sentido latinoamericanista y anti-imperialista, Haya de la Torre logró engarzar con un socialismo que tuvo más de nacionalismo, populismo y reformismo, que de marxismo y revolución.

De esta manera, fue la lógica de Haya de la Torre y del APRA, la que logró cristalizar en América Latina. El «aprismo» tuvo diversas contrapartes en la región, bajo influencias muy distintas, dentro de la heterogeneidad de la izquierda latinoamericana, como fue el caso del «Movimiento Nacionalista Revolucionario» (MNR) de Víctor Paz Estensoro, en Bolivia, el propio PRI, especialmente bajo Lázaro Cárdenas (1934-1940), en México, el Partido Socialista de Chile –cuya principal influencia externa estuvo constituida por el «aprismo» peruano– y, con menor intensidad ideológica, el «varguismo», en Brasil, y el «peronismo», en Argentina, según veremos más adelante (Waiss, 1954). El «pacto populista» fue la tónica de la izquierda en América Latina, la que copó la escena, impidiendo el surgimiento de una izquierda marxista propiamente tal, partidaria de la lucha de clases y la revolución.

Esta última revivió con la revolución cubana (1959) y la idea de «saltarse etapas», creando una tensión con la visión más ortodoxa de un Partido Comunista que, desde sus inicios, había caminado de la mano de una comprensión más «etapista», gradualista y tradicional de la historia. Fueron los rigores de

la guerra fría los que condujeron al «Movimiento 26 de julio» (1953) –que, como tantos otros en la región, partió con una definición nacionalista más que revolucionaria– a una definición marxista y leninista, hasta convertirlo en la fuerza rectora de un régimen comunista, aliado de la URSS, con su crítica irreductible a la democracia representativa y sus instituciones. Como sabemos, la influencia de la revolución cubana provocó una fuerte radicalización de la izquierda latinoamericana, en plena guerra fría, la que se expresó, en las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), el FSLN (Frente Sandinista de Liberación Nacional), en Nicaragua, el FMLN (Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional), en El Salvador, y las distintas versiones de «guevarismo», MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria) y otras expresiones de la ultra izquierda latinoamericana, incluyendo a «Montoneros» y «Tupamaros», en Argentina y Uruguay, respectivamente. La tradición de una izquierda socialista y marxista, partidaria de la lucha de clases y la revolución, revivió sólo para apartarse aun más de cualquier valoración de la democracia política o representativa. Si el socialismo populista estuvo marcado por una clara ambigüedad y una valoración meramente instrumental de la democracia política, el socialismo marxista que siguió y se extendió en la región después de la revolución cubana, estuvo caracterizado por una posición de oposición frontal e irreductible a la democracia «formal» o «burguesa» y sus instituciones. Incluso la original experiencia de la Vía Allendista al Socialismo, en «democracia, pluralismo y libertad», no escapó a estas tensiones y contradicciones de la izquierda latinoamericana, bajo una fuerte influencia de la revolución cubana y el «guevarismo», hasta culminar en el fracaso del experimento de Salvador Allende y la Unidad Popular (Walker, 1990).

Argumentaré que es sólo bajo la «tercera ola» democrática, que surge, por primera vez en América Latina, al interior de un significativo sector de la izquierda latinoamericana, un auténtico socialismo democrático, basado en la afirmación del valor intrínseco –y no meramente instrumental– de la democracia, entendida esta última como espacio y límite de la acción política.

POPULISMO. El populismo emergió en América Latina en medio de una ola autoritaria, si hemos de seguir la distinción de Samuel Huntington (1991) entre una larga ola democrática (1828-1926) y una breve ola democrática (1943-1962). El período comprendido entre las décadas de 1930 y 1940, que presenció el surgimiento del populismo latinoamericano, correspondió al de una ola autoritaria, caracterizada por una visión y una actitud negativa en relación al liberalismo, incluidos el capitalismo liberal y la democracia liberal. Este período entre guerras vio el surgimiento del nazismo, el fascismo y el estalinismo, en Europa y, en el caso de América Latina, del corporativismo y el populismo. Este rasgo,

que estuvo dado por un fuerte descrédito de las instituciones de la democracia liberal, o representativa, debe señalarse como una diferencia fundamental con el neopopulismo de nuestros días –al que me referiré en el capítulo VI–, caracterizado por un prestigio sin precedentes del ideario y las instituciones de la democracia representativa en América Latina y en el mundo.

En el centro del surgimiento del populismo, en América Latina, estuvo la crisis del predominio oligárquico, al tiempo que los sectores populares y medios emergentes reclamaban su lugar bajo el sol, en términos de las aspiraciones compartidas de una mayor inclusión social y política. En las próximas líneas paso a describir algunas de las principales características del populismo en la región, según este emerge y se desarrolla desde la década de 1930.

La primera característica del populismo latinoamericano corresponde a su elemento nacional y popular. Fue «popular» en cuanto a su definición antioligárquica; fue «nacional» en cuanto a su definición antiimperialista. Fue popular en términos de su reacción contra el antiguo orden oligárquico y especialmente contra el predominio y hegemonía de la antigua aristocracia terrateniente. Fue antiimperialista en términos de su rechazo del control externo sobre los recursos naturales, las riquezas básicas y la economía nacional, lo que se expresó en un vivo nacionalismo que se desarrolló en el período entre guerras, en América Latina y en el resto del mundo.

El verdadero dilema a resolver era aquel entre pueblos u oligarquías, considerado el pueblo como una categoría moral más que como una categoría sociológica. Fueron las masas populares, los trabajadores urbanos, como los «descamisados» o los «cabecitas negras», en la Argentina de Perón, los que se convirtieron en el contenido esencial del movimiento populista –porque se trató más de un movimiento que de una organización partidaria propiamente tal. Lo que era bueno para el pueblo, era bueno para el país en su conjunto, en una dirección antioligárquica.

De allí que, desde sus inicios, hubiese una tensión no resuelta entre populismo y marxismo. No era la contradicción entre el proletariado y la burguesía, propia de la revolución industrial y el desarrollo capitalista, según el análisis marxista de la lucha de clases y la revolución, sino la contradicción entre pueblo y oligarquía, la principal a resolver. Desde sus orígenes existió una tensión entre populismo y marxismo, y entre el movimiento populista y los partidos de la izquierda marxista. De hecho, entre los líderes populistas de la época, como Juan Domingo Perón, en Argentina, o Getulio Vargas, en Brasil, existió siempre un interés por evitar la intensificación de la lucha de clases, en una actitud crítica del marxismo y la revolución. Más aún, y de manera muy significativa, fue el temor a la expansión del marxismo y del comunismo, tras la revolución bolchevique, lo que llevó a muchos de los líderes del populismo latinoamericano

a impulsar las reformas de tipo antioligárquico y antiimperialista que fueron características de dicho movimiento. Esta tendencia cobró aún más fuerza a la luz de un tipo de mentalidad, y de las propias doctrinas, que se hicieron presente entre los militares jóvenes de la época, de los que emergieron varios de los líderes populistas, incluido el mismo Perón, los que daban cuenta de un anticomunismo militante.

La segunda característica del populismo latinoamericano consistió en que, por lo general, tomó la forma de una alianza social y política, especialmente entre los sectores populares y medios. Tal vez sea esta una de las más características más interesantes del populismo latinoamericano. Cuando nos referimos al fenómeno o movimiento populista de las décadas de 1940 y 1950, me refiero a la «coalición populista», en referencia a una alianza multclasista, ya sea entre los sectores populares y medios, o bien, por ejemplo, entre capital, trabajo y estado, como ocurrió en el Brasil de Getulio Vargas (1951-1954) y de Juscelino Kubitschek (1956-1961).

Este rasgo pasó a constituirse en otro punto de tensión con el marxismo, en torno a aquél viejo debate en torno a la existencia, o inexistencia, –y con qué características– de una clase media propiamente tal o una «burguesía nacional» cuyos intereses no coincidieran, necesariamente, con los de la antigua oligarquía y la aristocracia terrateniente. Esto condujo a innumerables debates y tensiones entre líderes e intelectuales, populistas y marxistas, incluidos los debates al interior de la Internacional Comunista en sus distintas etapas de desarrollo. Por cierto que el momento de mayor convergencia entre estas dos vertientes estuvo constituido por el giro táctico de la Internacional Comunista en 1935 en su VII Congreso –cuando se imponen las tesis de Dimitrov sobre el «Frente Popular»– que estableció una clara prioridad de la lucha «antifascista» sobre la lucha «anticapitalista». Esto facilitó las cosas en términos de una amplia alianza de clases, de sectores populares y medios, en una dirección de lucha antifascista, de modernización de las estructuras y de profundización democrática. Esta «coalición populista», en torno a esta alianza multclasista, tuvo un gran potencial, como veremos más adelante, tanto en términos de democratización como de modernización, pero de una manera incompleta y ambigua, siempre en tensión con las instituciones de la democracia representativa, especialmente en su acepción liberal. Junto con España y Francia, el Frente Popular alcanzó un importante protagonismo en Chile, entre los años 1938 y 1948.

Una tercera característica del populismo estuvo referida al papel crucial del estado, concebido en términos casi míticos como el vehículo de salvación de los desposeídos. Así como podemos hablar con propiedad de la existencia de una «coalición populista», así también podemos hablar de un «estado populista». De hecho, el populismo está, casi por definición y desde sus orígenes, orientado

a la acción del estado. El populismo da cuenta de un importante componente estatal. Todavía se puede debatir si el estado asumió un papel importante en el desarrollo de América Latina, especialmente desde la década de 1930, ante la inexistencia de un sector privado –o la «burguesía nacional»– que pudiera hacerse cargo de las tareas del desarrollo, o si no existió un sector privado de estas características porque el estado pasó a ocupar un excesivo protagonismo en el desarrollo económico. El punto es muy discutible. Lo cierto es que el estado pasó a ocupar un papel protagónico en la dirección de la economía. El surgimiento y la posterior evolución, especialmente desde la década de 1940, de un «estado desarrollista», o de un «estado empresario», o de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) dirigida desde el estado, tiene mucho que ver con esta concepción (ese será el tema del próximo capítulo).

En los hechos, y en el desarrollo posterior de la región, el estado pasó a ocupar un rol central en cuanto refugio o, más aún, instrumento de salvación para las masas de trabajadores, el pueblo, los trabajadores urbanos, en sus luchas contra el predominio oligárquico, la aristocracia terrateniente y el antiguo régimen. El estado pasó a ser el principal instrumento en aras del progreso y el bienestar –esta era la percepción, al menos, de los sectores populares y medios, y sus representantes, al interior de la coalición populista.

La cuarta característica del populismo, muy ligada a lo que hemos dicho en torno al papel del estado, fue la cuestión de la industrialización, concebida como estrategia de desarrollo, tras la búsqueda de la modernización de las estructuras sociales y económicas. Este elemento no estuvo presente en la fase inicial del fenómeno populista en América Latina, que se apoyó más en la intuición que en la teoría. Sin embargo, desde fines de la década de 1940, con las teorías de Raúl Prebisch y la CEPAL, se le dio un marco teórico a las estrategias de desarrollo de la «coalición populista», en una dirección de modernización de las estructuras económicas y sociales. La industrialización llegó a ser vista como el medio a través del cuál los trabajadores urbanos y el «excedente» de mano de obra resultante de la urbanización y las migraciones masivas del campo a la ciudad, serían absorbidas, proveyendo a las masas de trabajadores de nuevas oportunidades de bienestar y de progreso. Veremos, en el próximo capítulo, las luces y sombras de esa estrategia de desarrollo.

La quinta característica del populismo, y una que aparece como un elemento de continuidad entre el viejo y el nuevo populismo, es la identificación entre un líder carismático y las masas de trabajadores. De hecho, casi por definición, el populismo se refiere a la apelación directa a las masas por parte de un líder carismático, ya sea civil o militar, bajo un régimen autoritario o democrático, en un contexto de debilidad institucional. Este elemento de personalización del poder aparece como una de las características más distintivas y

una de las constantes del populismo latinoamericano, desde la década de 1930 y hasta nuestros días. El populismo supone un bajo nivel de institucionalización. De hecho, pareciera existir un verdadero «*trade-off*» entre populismo e instituciones, que, como veremos más adelante, está en el centro de las tensiones entre populismo y democracia, especialmente cuando definimos a la democracia como un «sistema de instituciones» (Przeworski, 1991). Las tensiones que encontramos entre populismo y democracia están muy relacionadas con las tensiones entre personalización e institucionalización del poder.

La sexta característica del populismo creemos encontrarla en la ambigüedad intrínseca que existe entre el mismo y las instituciones de la democracia representativa. Lo que verdaderamente importa en la lógica del populismo es la incorporación de las masas, generalmente en términos de una alianza social y política, ya sea bajo una forma autoritaria o democrática. De esta manera, puede decirse que sí existe un elemento de «democratización» en el populismo, tanto en el viejo como en el nuevo, pero una democratización entendida en términos sociales más que políticos. Efectivamente se impulsa la incorporación de las masas, pero no necesariamente a través de las instituciones de la democracia representativa, las que son miradas con sospecha. Como ha escrito Enzo Faletto, «el populismo surgió como una respuesta a la crisis del predominio oligárquico, pero, al mismo tiempo, constituyó un divorcio con la concepción liberal de la democracia» (Faletto, 1985, p. 70).

El populismo generalmente tomó una forma política autoritaria más que democrática. Este fue el caso, por ejemplo, de Juan Domingo Perón en Argentina, y Getulio Vargas en Brasil, tal vez los dos casos más emblemáticos y representativos del viejo populismo latinoamericano. Esto no significa que no hubiese existido un componente democrático en las experiencias populistas, incluyendo un componente de tipo electoral. En el caso de Perón, por ejemplo, este fue electo en elecciones libres, transparentes y competitivas, como las de 1946, aunque este no fue el caso de las elecciones de 1951, las que suelen considerarse como un caso de fraude electoral. No hay que olvidar que Perón emergió como líder en su calidad de coronel vinculado al golpe militar de 1943, a la vez que el fascismo fue una influencia importante en las etapas iniciales del peronismo. En el caso de Vargas, cabría hacer una distinción entre la etapa del *Estado Novo* en la década de 1930, con sus influencias fascistas, corporativas y autoritarias, y el Vargas que fue electo democráticamente en 1950. El hecho es, sin embargo, que Vargas siempre se mostró partidario de un gobierno fuerte más que de un gobierno constitucional, y que fue «más feliz gobernando como un líder autoritario que como un demócrata liberal» (Wynia, p. 141). Vargas, como Perón, dominó la escena política brasilera de una manera marcadamente personalista.

Aunque esta inclinación autoritaria fue un elemento bastante característico del populismo latinoamericano en la década de 1940 y como para enfatizar una vez más las enormes complejidades del fenómeno populista, recordemos que también hubo casos que, a pesar de sus propias ambigüedades, se colocaron más cerca de una concepción democrática que de una autoritaria. Tal puede haber sido el caso del APRA en el Perú de Haya de la Torre y de Acción Democrática («Adecos») en Venezuela –a pesar del apoyo, en este último caso, de una parte importante de sus líderes al golpe militar de 1945 («Revolución de octubre»).

El hecho es que la mayoría de las experiencias que conocemos como «populistas» en las décadas de 1940 y 1950, estuvieron más cerca de una concepción autoritaria que de una democrática. Sin duda que existió un elemento de democratización en términos de la incorporación al proceso social de las masas de trabajadores (urbanos, principalmente), pero en ningún sentido en términos de una adhesión a las instituciones de la democracia representativa. De hecho, tal como veremos más adelante, tanto el viejo como el nuevo populismo en América Latina se han empeñado en construir un tipo de democracia que fuese distinto de la democracia representativa, propia de la tradición liberal.

Hasta ahora he tratado de evitar una definición del populismo pues siempre he pensado que definir el populismo es una forma de matarlo, privándolo de una ambigüedad que es inherente al concepto mismo. Es por ello que me he concentrado en lo que son algunas de sus características. Tal vez la forma más elocuente de referirse al populismo, evitando la tentación de definirlo (y destruirlo), es en torno a aquella carta que Juan Domingo Perón escribiera (1953) a su amigo Carlos Ibáñez del Campo, en Chile, recién electo Presidente de la República (1952), conteniendo algunos consejos sobre el arte de gobernar y la experiencia acumulada por Perón en el ejercicio del poder (1946-1955):

«Mi estimado amigo: Déle a la gente, especialmente a los trabajadores, todo lo que sea posible. Cuando a Usted le parezca que les está dando demasiado, déles aún más. Verá Usted los resultados. Todo el mundo tratará de asustarlo con el fantasma del colapso económico. Pero todo esto es una mentira. No hay nada más elástico que la economía, a la que todos temen tanto porque no logran entenderla» (en Hirschman, 1979, p. 65).

A partir de esta cita resulta más fácil entender el legado del populismo en Argentina y, en un sentido más amplio, en América Latina, con su concepto más bien *sui generis* acerca de la «elasticidad» de la economía, dando lugar a fenómenos de inflación e hiperinflación, e inestabilidad macroeconómica crónica. Esto, a su vez, según veremos más adelante, nos ayuda a explicar algunas de las dificultades en consolidar una democracia estable en la región.

Más allá del caso argentino y del peronismo, considerado este último como una de las expresiones más emblemáticas del populismo latinoamericano, hay que decir que, en el período entre guerras y desde comienzos del siglo XX, el surgimiento del movimiento obrero contribuyó, a la postre, a una re-configuración del paisaje político en América Latina. En el centro de ese proceso, en torno a la «cuestión social», estuvieron las alianzas sociales y políticas de los nuevos sectores emergentes, basadas en una nueva relación entre el estado y las organizaciones de trabajadores. Tal vez el efecto más perdurable de aquello fue el progresivo debilitamiento del predominio oligárquico, principalmente en América del Sur, dando lugar a nuevos alineamientos políticos y sociales.

Esta es la tesis que desarrollan Collier y Collier (2002), en cuanto a que a través de distintos patrones de incorporación del movimiento obrero, el que varió de un país a otro, se fue reconfigurando la arena política a través de una nueva relación entre el estado y las organizaciones de trabajadores. Los distintos patrones de incorporación del movimiento obrero estarían dados por el «populismo radical», que los autores refieren a México y Venezuela, el «populismo laborista» (*labor populism*), como el que se encuentra en Argentina y el Perú, diversas formas de «movilización electoral» de estas nuevas organizaciones laborales, referidos a los casos de Uruguay y Colombia y, finalmente, un patrón que denominan de «despolitización y control», referidos principalmente a los casos de Brasil y Chile. Partiendo, inicialmente, por diversas formas de control y de represión, los estados y los actores políticos, bajo diversas formas de alianzas, políticas y sociales, fueron progresivamente incorporando a las organizaciones de trabajadores, en un proceso de transición a estructuras sociales modernas, vinculado al surgimiento de una nueva política de masas. En algunos de estos casos se dieron alianzas de «acomodación» con los sectores dominantes, mientras que otros casos se dieron sobre la base de una «alianza populista» entre sectores populares y medios. En general, el estado asumió un papel de mediación de los conflictos de clase y de árbitro en las disputas entre empresarios y trabajadores, en una lógica de «armonización» de las relaciones entre capital y trabajo, al interior de arreglos corporativos que fueron incorporando, legalizando e institucionalizando la participación del movimiento obrero y sus organizaciones. Según Guillermo O'Donnell escribe en el prólogo de ese libro, lo medular de todo ese proceso estuvo dado por «el fin de la dominación oligárquica y de una sociedad predominantemente agraria en estos países» (principalmente en América del Sur), (Ibid, p. xi).

Finalmente, ¿qué pasó con el populismo en América Latina? Tres fenómenos conspiraron contra su desarrollo posterior, al menos en la forma que se había presentado en las décadas de 1930 y 1940 (e incluso de 1950): (1) la nueva (y breve) ola democratizadora que siguiera a la Segunda Guerra Mundial, en el

contexto de la «segunda ola» democratizadora en el mundo (que para algunos países de América Latina fue la primera), (2) los problemas (agotamiento, según algunos) en torno a la industrialización sustitutiva de importaciones dirigida desde el estado, que estuvo en el centro de la «coalición populista» y (3) finalmente, y de una manera más radical, el tremendo impacto de la revolución cubana, que condujo a un cambio de paradigma desde el populismo a la revolución, en torno a aquel trágico dilema de «reforma o revolución» que fue característico de la región en la década de 1960 y comienzos de 1970 y que llegó a sustituir a aquél entre pueblo u oligarquía, propio del populismo.

Esto no significa que el impulso populista haya desaparecido por completo: Joao Goulart, a comienzos de la década de 1960, en Brasil, Juan Velasco Alvarado, hacia fines de la década de 1960, en el Perú, y Salvador Allende, a comienzos de la década de 1970, en Chile, siguieron, cual más cual menos, variando de una experiencia a otra, políticas económicas populistas, en el contexto de la extrema polarización que caracterizó a América Latina en esos años. Finalmente, los nuevos regímenes «burocrático-autoritarios» que surgieron desde mediados de la década de 1960, y las reformas de mercado que impulsaron, primero bajo una forma autoritaria y después bajo una forma democrática, tuvieron mucho que ver con los problemas, o el virtual agotamiento, del viejo populismo, el estado desarrollista, la coalición populista y las estrategias y políticas asociadas a la industrialización sustitutiva de importaciones y el modelo «nacional y popular». Sólo hacia fines de la década de 1990 renacerá el populismo, en una nueva forma, con elementos de continuidad y cambio en relación al viejo populismo. El fenómeno del neopopulismo, y su relación con la democracia, será analizado en el capítulo V.

LA TARDÍA, LENTA, E INACABADA CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

«Cómo organizar un gobierno representativo que fuese legítimo fue el tema central en el proceso político que condujo a la independencia» (Valenzuela y Posada-Carbó, 2008). Doscientos años después de la invasión de la península ibérica (España y Portugal) por parte de las tropas de Napoleón Bonaparte (1808), podríamos decir que aún estamos en ese proceso; en el intento por consolidar un auténtico gobierno representativo. Los autores sostienen que, desde un punto de vista comparativo, en los orígenes de la democracia en América Latina habría existido un intento por establecer una forma de «constitucionalismo democrático», sobre la base del establecimiento del sufragio universal, bajo la influencia de la Constitución (liberal) de Cádiz (1812). De hecho, en algunos casos, se habría ido incluso más lejos que en los Estados Unidos de

América. Así, por ejemplo, la abolición de la esclavitud en las nacientes repúblicas hispanoamericanas, entre 1811 y 1830, habría creado condiciones favorables para la extensión del sufragio masculino «universal» (a pesar de todas sus limitaciones), especialmente cuando se le compara con los Estados Unidos, en términos de la exclusión, en este último caso, de los pueblos originarios (nativos) y afro-descendientes. En este sentido, las incipientes democracias de la región no habrían sido necesariamente una «anomalía», al menos cuando se les compara con otros procesos políticos, incluida Europa. Más aún, la democracia estadounidense del siglo XIX no habría escapado a «patologías» tales como el fraude, la intimidación a los votantes y la violencia. Los incipientes procesos electorales, sobre la base de la extensión gradual del sufragio y las instituciones electorales en hispanoamérica, habrían sido un aspecto «de la democracia antes de la democracia» (Valenzuela, en Posada-Carbó, 1996). Si bien este proceso no fue lineal y la historia posterior del siglo XIX dio cuenta de una serie de limitaciones y retrocesos en relación a la extensión del sufragio, este habría correspondido a un intento serio por establecer algún tipo de democracia constitucional y representativa en la región.

Hubo sí, inicialmente, y entre los líderes del proceso emancipatorio, un cierto escepticismo en cuanto a la posibilidad de establecer un régimen democrático de gobierno, tomando en cuenta algunas de las características de la cultura política, las instituciones y las estructuras políticas, económicas y sociales de hispanoamérica, principalmente desde el punto de vista del legado colonial. Uno de los testimonios más elocuentes a este respecto, que da cuenta de un marcado escepticismo en relación a la capacidad de las nacientes repúblicas para darse un sistema de autogobierno, fue el del propio Simón Bolívar, quien, en su famosa Carta de Jamaica (1815) mostraba sus propias dudas –casi hasta la obsesión– en relación a la capacidad para asentar el gobierno representativo y la democracia constitucional en hispanoamérica:

«Esa es la razón por la cuál resulta tan difícil para nosotros alcanzar el goce de la libertad. En todo lo concerniente a los asuntos públicos, fuimos dejados en estado de una perpetua infancia... Los hechos ya nos han demostrado que un tipo de instituciones completamente representativas no son adecuadas en consideración a nuestro carácter, nuestros hábitos y nuestro nivel de educación... Mientras nuestros conciudadanos no adquieran los talentos y las virtudes que distinguen a nuestros hermanos del norte, un sistema de gobierno del pueblo, lejos de ser un bien para nosotros, traerá la ruina» (en Pierson, 1950).

Adicionalmente, la militarización de la América hispánica, asociada a los movimientos en favor de la independencia, pasó a constituirse en una de las

principales barreras en términos de los esfuerzos por establecer la democracia representativa en las nacientes repúblicas (Halperin, 1993, p. 76 y siguientes). De hecho, la carrera militar pasó a constituirse en una de las formas más rápidas y eficientes en términos de la movilidad social ascendente. Otros procesos, en cambio, según Halperin, facilitaron la democratización: la abolición de la esclavitud, en algunos países en forma temprana y en otros en forma más bien tardía; la sustitución del sistema de castas de los tiempos de la colonia y las mayores posibilidades de movilidad social de mestizos y mulatos –a pesar de que el orden social, como tal, permanecería bastante intacto–; el surgimiento de nuevas elites urbanas, más cosmopolitas, con intereses que no necesariamente coincidían con los de las elites tradicionales, con una Iglesia Católica cada vez más a la defensiva, que perdía prestigio y poder –aunque sin perder su arraigo popular–, serían algunos de esos factores.

Podríamos agregar que la alianza entre oligarquías y militares habría de ser, a la postre, y en la experiencia comparada de América Latina, especialmente en América Central, uno de los principales obstáculos a la democratización de las instituciones. A su vez, la realidad del caciquismo, presente desde la época de las culturas pre-colombinas, y del caudillismo, bajo la influencia hispánica, cobrando aún mayor fuerza tras los procesos de la independencia y a lo largo del siglo XIX y, en general, de un marcado personalismo como forma de ejercicio del poder político, hicieron otro tanto para dificultar el asentamiento del gobierno representativo y la democracia constitucional en la región.

Lo dicho anteriormente, sin embargo, no debe llevarnos a subestimar los esfuerzos que, desde los albores de las nacientes repúblicas, y en medio de las luchas por la independencia, tuvieron lugar en la dirección de un gobierno tipo representativo, con diversas exploraciones en torno a la ampliación del sufragio. De hecho, un cierto revisionismo historiográfico más reciente nos ha hecho ver que, a lo largo del siglo XIX, el ideario liberal y republicano –y, potencialmente, el ideario democrático, especialmente cuando se le mira en una perspectiva comparativa– estuvo más presente en el desarrollo político de la región de lo que comúnmente se acepta. Los intentos por ampliar el sufragio cobraron fuerza, en una primera fase, tras el cautiverio de Fernando VII, en torno a la idea de que la soberanía volvía al pueblo. La elección de diputados en la América hispánica para concurrir ante la Junta Central de Sevilla, tras la invasión de las fuerzas napoleónicas, y el modelo liberal y democrático de la Constitución de Cádiz (1812), llegaron a configurar una verdadera «fiebre electoral» en los países de la región, en medio de las luchas por la independencia. Si bien la oleada autoritaria de las décadas de 1830, y de ahí en adelante, vino a interrumpir y, muchas veces, a revertir muchos de estos procesos, la historia política y electoral de América Latina a lo largo del siglo XIX, especialmente cuando se le

mira de una manera comparativa, teniendo a la vista lo que ocurría en Europa y Estados Unidos, da cuenta de una serie de episodios, de una abundante legislación y de reiterados intentos por abrir paso a la democracia representativa y sus instituciones. A pesar de lo restringido del sufragio, de las múltiples formas de intervención gubernamental y de las formas de fraude electoral, la historia política de América Latina en el siglo XIX considera también la existencia de «elecciones antes de la democracia» (Posada-Carbó, 1996²).

En una línea similar y en un muy reciente libro que constituye tal vez el más amplio y sistemático estudio sobre la historia de la democracia en América Latina, Paul Drake (2009) señala que, a pesar de que la historia de la región entre 1800 y 2006 transcurre «entre la tiranía y la anarquía» –tomando la expresión del propio Simón Bolívar–, ello no debe impedir apreciar la larga historia de luchas por establecer y afianzar la democracia en la región, y las profundas raíces de esta última, desde los procesos mismos en favor de la independencia. De hecho, según el autor, junto con la fama de ser una de las regiones donde ha anidado el despotismo, no debe olvidarse que, paralelamente, América Latina puede también exhibir una de las historias de experimentos con la democracia más largas, profundas y ricas del planeta. El principal dilema habría consistido en «cómo reconciliar sistemas políticos que teóricamente han abrazado la igualdad legal con sociedades que se encuentran divididas por formas extremas de desigualdades socioeconómicas» (p. 2). De allí que, junto con el conocido dilema entre tiranía y anarquía, los experimentos en torno a la democracia hayan fluctuado entre la «democracia protegida» (elitista) y la «democracia popular», con un predominio de aquella sobre esta última. Ninguna de estas dos concepciones, sin embargo, habría abrazado el concepto clásico de democracia liberal, como el que se origina en los Estados Unidos y Thomas Jefferson, a la vez que ambas concepciones, en versiones más hacia la derecha o hacia la izquierda, habrían asumido formas paternalistas o derechamente autoritarias, dependiendo de las circunstancias y del período histórico de que se trate.

Aun cuando una buena parte de la historia del siglo XIX se caracterizó por la violencia política, en medio de guerras externas y civiles, asonadas militares y anarquía, el período que va entre las décadas de 1880 y 1930 marcó una significativa prosperidad económica, sobre la base del esfuerzo exportador, aprovechando las condiciones ventajosas del comercio exterior, y la economía internacional. En ese contexto, a pesar de los intentos por consolidar lo que varios autores denominan una «república oligárquica» (Hartlyn y Valenzuela, 1994,

² Me he beneficiado de los interesantes y abundantes trabajos presentados en el seminario «*The Origins of Democracy in the Americas, 1770S-1870S*», celebrado en el Kellogg Institute for International Studies, de la Universidad de Notre Dame, en Septiembre de 2008.

Smith, 2005, Drake, 2009), la escasa estabilidad política se impuso, las más de las veces, bajo formas autoritarias, desde Porfirio Díaz, por el norte, hasta Julio Roca, por el sur. Según Hartlyn y Valenzuela, a partir de la década de 1930, la democracia en América Latina, especialmente en lo que se refiere al desarrollo de los partidos y sistemas de partidos, se habría dado principalmente en ocho países: Chile, Uruguay, Costa Rica, Venezuela y Colombia –especialmente en los dos primeros–, con una trayectoria más larga de elecciones y alternancia democrática, y Argentina, Brasil y Perú, en forma más débil y difusa. Como se puede apreciar, con la sola excepción de Costa Rica, todos ellos corresponden a países de América del Sur.

Según los autores, la lucha por consolidar regímenes que fuesen auténticamente representativos en la región, habría sido «continua y desigual», correspondiendo los experimentos democráticos de comienzos del siglo XX a casos de «democracias oligárquicas», es decir, «regímenes en los cuales los presidentes y las asambleas nacionales se derivaban de la competencia franca, aunque no totalmente limpia, por el apoyo de un electorado limitado, de acuerdo con las reglas constitucionales que ordenaba la ley y que en gran parte podían compararse con los sistemas representativos limitados de la Europa del mismo período» (Hartlyn y Valenzuela, 1994, p. 12). El sufragio universal, establecido en Argentina, en 1912, y en Uruguay, en 1918 –Chile estableció la primera ley de sufragio universal en 1874, aunque tomaría un buen tiempo avanzar hacia un verdadero sufragio universal– habrían acelerado el ritmo de democratización. A pesar de los avances, los profundos trastornos de la crisis económica de 1929 habrían resentido este desarrollo democrático –bástenos con señalar que en seis de los ocho países mencionados hubo golpes militares durante los difíciles tiempos de la depresión. El fin de la Segunda Guerra Mundial habría dado lugar a un nuevo «momento» democrático hasta el punto que, en 1946, los ocho países señalados habrían contado, simultáneamente, con una democracia política (en ese período, América Latina llegó a contar con once gobiernos constitucionales). Esta «corta ola» de democracia, con interrupciones desde fines de la década de 1940, fue seguida de una brutal y generalizada ola autoritaria hasta el punto que, hacia fines de la década de 1970, sólo Costa Rica, Venezuela y Colombia celebraban elecciones libres y democráticas. Finalmente, es solo desde la década de 1980 que se puede hablar de un proceso generalizado de democratización en América Latina, incluida América Central y México. De todo ello nos ocuparemos en el capítulo III.

En todo ese proceso, la democracia, entendida como «democracia política», en su triple dimensión de competencia, constitucionalismo, e inclusividad o participación, habría encontrado serios problemas de consolidación. A pesar de esas dificultades políticas, ideológicas y de todo tipo, Hartlyn y Valenzuela

sostienen que «la legitimidad de la democracia como el sistema institucional más apropiado para gobernar un país y resolver pacíficamente los conflictos es parte fundamental del patrimonio de la cultura política de América Latina desde la independencia» (p. 63).

Peter Smith (2005), por su parte, en un estudio para 19 países de América Latina, a lo largo del siglo XX (1900-2000), referido a la calidad de la democracia política en términos de los ciclos de cambio político, teniendo como eje la incidencia y durabilidad de la «democracia electoral» (elecciones libres y transparentes), señala que el 47% de los casos bajo estudio correspondería a regímenes autoritarios o no democráticos, el 26% a regímenes democráticos propiamente tales (democracia electoral), el 18% a regímenes oligárquicos —especialmente en las primeras décadas del siglo XX— y el 10% a lo que denomina «semi-democracias». En total, habrían existido 155 cambios de régimen político a lo largo del siglo XX, demostración, a su vez, de la inestabilidad política que habría caracterizado a la región. El período de «competencia oligárquica», principalmente entre 1900 y 1939, habría sido seguido de oleadas de democratización y autoritarismo, para establecer la «democracia electoral» como una realidad generalizada en la región sólo a partir de la década de 1980, bajo la llamada «tercera ola» de democratización. Según Smith, solo Argentina, Chile, Colombia y Uruguay habrían formado parte de la «primera ola» de democratización. En la «segunda ola» habría que sumar a Costa Rica, Venezuela, Bolivia, Brasil, Perú y Ecuador, con lo que se llegaría a diez países, de un total de diecinueve. América Central, con la sola excepción de Costa Rica, y México, se habrían incorporado como democracias electorales recién bajo la «tercera ola» democratizadora (Smith, p. 32). Aún así, existiría una gran distancia entre la democracia electoral y la democracia liberal propiamente tal, entendida esta última como aquella que garantiza efectivamente un estatuto de libertades civiles. De ello nos ocuparemos en el capítulo V.

Lo cierto es que el desarrollo político de América Latina, hasta la década de 1920 —un poco antes en México, algo después en el resto de la región, muy tarde en América Central— tuvo lugar sobre la base de un régimen oligárquico, con la dificultad consiguiente de consolidar una forma de gobierno auténticamente democrática y representativa, capaz de sustituir el orden oligárquico con un nuevo orden democrático. Las oleadas de democratización y autoritarismos de distinto signo que siguieron a este intento —siempre conflictivo, imperfecto y contradictorio— por procurar respuestas y alternativas a la crisis oligárquica, son la manifestación más elocuente de las dificultades para establecer un nuevo orden político en la región. Según veremos más adelante, a propósito de la reciente ola democratizadora en América Latina, no hay nada «estructural» que impida establecer la democracia en la región. A fin de cuentas, la democracia no se

refiere sólo al establecimiento de instituciones sino a la existencia de un proceso político; un proceso de aprendizaje, de ensayo y error, con avances y retrocesos. Es por ello que los procesos de *re*-democratización, como el mismo Peter Smith lo señala (2005, p. 38), han sido más efectivos en consolidar la democracia, basados, justamente, en la experiencia acumulada previamente, de intentos, fracasos, retrocesos y nuevos intentos por consolidar la democracia política. Esta realidad de la *re*-democratización le daría una cierta ventaja a América del Sur sobre América Central, pero no hay nada escrito ni pre-determinado que impida a esta última y a las experiencias de la «primera ola» democratizadora en la historia más reciente de la región, como es el caso de México (salvo por el breve experimento democrático de Francisco Madero en 1910-1911), consolidar una democracia estable. La inestabilidad política, que ha sido endémica en América Latina, explica muchas cosas, pero no condena ni predispone a la región en ninguna dirección autoritaria. Como veremos en los próximos capítulos, las oleadas de democracia y autoritarismo, con el trasfondo de los profundos cambios en los paradigmas de desarrollo de la región, constituyen también un proceso de aprendizaje –uno muy doloroso, por cierto, especialmente en términos de la reciente ola de regímenes «burocrático-autoritarios»– en el centro del cual está la revalorización de la democracia política como un valor en sí mismo, al margen de toda concepción instrumental.

HACIA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

Un aspecto central de la crisis oligárquica en América Latina fue la crisis del modelo primario exportador que sirvió de base al antiguo orden oligárquico y que subsistió, con escasos contratiempos, hasta la década de 1920. La búsqueda de alternativas al modelo de crecimiento «hacia fuera», que se había desarrollado sobre la base del esfuerzo exportador y el libre comercio, se volcó, en América del Sur, más que en América Central, hacia un nuevo modelo de crecimiento «hacia adentro», sobre la base de una industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) dirigida desde el estado. Este cambio de paradigma fue gatillado, principalmente, por la crisis económica de 1929, adquirió una forma más definitiva con las teorías de Raúl Prebisch y la CEPAL, a fines de la década de 1940, y permaneció, en un proceso complejo, no exento de tensiones y contradicciones, hasta la década de 1970.

América Latina no volvería a ser la misma en el tránsito desde el orden oligárquico hacia un nuevo orden mesocrático, con una participación muy desigual de los sectores populares emergentes. La búsqueda de una «segunda independencia» (económica), que pudiese dotar a la región de una mayor autonomía, sobre una base nacional y el desarrollo de mercados domésticos que hicieran a la región menos vulnerable frente a los «*shocks*» económicos externos, no estuvo exenta de dudas, interrogantes y debates. Si el intento por sustituir un orden político (oligárquico) por otro (democrático) estuvo lleno de problemas y complejidades, según hemos visto en el capítulo anterior, el intento por sustituir un modelo de desarrollo por otro fue tanto o más tortuoso, con avances evidentes en una serie de aspectos, pero con un balance que aun no se termina de escribir y que arroja una serie de interrogantes, tanto en relación al pasado como al futuro. Las líneas que siguen procuran hacer una contribución crítica a la tarea aún no concluida de desentrañar algunas de esas complejidades. Lo hacemos sobre la base de una argumentación que recorre todo este libro como es la de tratar de mirar la historia, entre otras cosas, como un proceso de apren-

dizaje que nos aporta lecciones a la hora de dar con un modelo de desarrollo político y económico para América Latina que logre satisfacer los anhelos de estabilidad política, crecimiento económico y equidad social.

Puede decirse que son cuatro los modelos de desarrollo económico que se han intentado, históricamente, en América Latina: el capitalismo mercantilista, que se dio durante la era colonial, el capitalismo liberal, que se insinuó desde fines del siglo XVIII y que tomó una forma más definitiva desde mediados del siglo XIX (crecimiento hacia afuera), el modelo desarrollista que se intentó principalmente en torno a la industrialización sustitutiva de importaciones (crecimiento hacia adentro), y el nuevo modelo de crecimiento hacia afuera que se vuelve a intentar desde la década de 1990, sobre una base, y en un contexto, muy distintos del anterior. Algunos denominan a este último modelo como «neoliberal» (French-Davis, 2005, Ocampo, 2007, y Sunkel, 2007). Sin embargo, como veremos en el capítulo IV, dicho modelo –que más bien corresponde a una estrategia de desarrollo– es más complejo, más interesante, más rico, y más diverso, de lo que esta definición sugiere. En este capítulo me concentraré principalmente en el tercer modelo de desarrollo mencionado, que coincide con el desarrollo político y económico de América Latina entre las décadas de 1940 y 1970, sometiéndolo a un análisis crítico, sin perjuicio de reconocer sus importantes logros y avances. Como veremos en el próximo capítulo, el quiebre democrático de fines de la década de 1960 y comienzos de la década de 1970, y el advenimiento de los nuevos regímenes «burocrático-autoritarios» de América del Sur, muy particularmente del Cono Sur de la región (Brasil, Argentina, Chile y Uruguay), no estuvo completamente desligado de las características, problemas, complejidades y contradicciones del nuevo modelo de desarrollo económico que marcó una parte significativa de la historia del siglo XX.

La fase de desarrollo del capitalismo mercantilista de América Latina muestra un tipo de desarrollo económico que se dio sobre la base de la explotación de los metales preciosos (oro y plata, fundamentalmente), constituida en la principal fuente de la riqueza de las colonias hispanoamericanas, un fuerte proteccionismo, asociado a las estructuras administrativas de tipo colonial existentes, y el monopolio del comercio por parte de la Península Ibérica (España y Portugal). Desde muy temprano, el desarrollo económico de América Latina se dio en términos de un tipo de inserción en la economía internacional que fue transitando, en forma lenta y gradual, especialmente desde fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, desde el capitalismo mercantilista al capitalismo liberal, con una estructura social de tipo oligárquico que permaneció prácticamente inalterada.

En esta primera fase de desarrollo, junto con la extracción, producción y exportación de minerales como el oro y la plata, la agricultura jugó un papel

importante, variando desde las zonas más templadas a las más tropicales, estas últimas cimentadas en una agricultura de plantación que incluyó el trabajo esclavo hasta bastante avanzado el siglo XIX, con productos como el tabaco y el azúcar. La estructura social se conformó sobre la base de la encomienda, como un tipo de concesión administrativa otorgada por la corona en beneficio de los colonizadores, y la hacienda, en la forma de largas y extensas unidades productivas. A pesar de que las encomiendas tendieron a desaparecer en países como México y Perú, en los siglos XVI y XVII, siendo reemplazadas por los «repartimientos» y diversos regímenes laborales, y que la estructura de la hacienda sufrió diversas modificaciones en la medida que se consolidaba el esfuerzo exportador –primero, en torno a la economía de plantación y, luego, a la minería– muchos de sus rasgos, particularmente referidos a la estructura social, no sufrieron grandes transformaciones tras los procesos de independencia y durante la mayor parte del siglo XIX. Desde el punto de vista fiscal, algunos impuestos se establecieron para financiar las estructuras administrativas de la colonia, mientras que España y Portugal ejercieron un monopolio comercial que sólo se vio afectado por el contrabando hacia naciones europeas como Inglaterra, España y Holanda.

Hacia fines del siglo XVIII, las reformas borbónicas, en la América hispánica, junto con las reformas pombalinas, en Brasil, contribuyeron a liberalizar el comercio, hacia y desde Europa, permitiendo el germen de un cierto comercio intrarregional. Dichas reformas constituyeron un aspecto (modernizador) del despotismo ilustrado de la época, en una clara tensión con las tendencias centralizadoras en el campo administrativo, que fueron la otra cara de la moneda de esas reformas modernizadoras. Hacia fines del siglo XVIII, las economías hispanoamericanas habían alcanzado un grado no despreciable de crecimiento, como que su ingreso per capita era, para el año 1800, de unos US\$ 245, equivalentes a los US\$ 239 de América del Norte (Bulmer-Thomas, p. 27). ¿Qué produjo que América Latina se estancara en el tiempo, a la vez que se distanciara de América del Norte, hasta el punto que, en nuestros días (2007), el ingreso per capita promedio de América Latina es de US\$ 8.257, comparado con US\$ 45.845 en Estados Unidos y US\$ 38.435 en Canadá (FMI, *World Economic Outlook*, April de 2008, todo en paridad de poder de compra)? Es una pregunta que va más allá del alcance de este libro pero que, según veremos, tiene bastante que ver con las carencias e insuficiencias del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y el desarrollismo nacionalista del siglo XX, especialmente a partir de la década de 1930.

Si bien ese dinamismo relativo de las economías hispanoamericanas se vio afectado negativamente por las convulsiones asociadas a las guerras y procesos de independencia, dichas reformas fueron el germen de una liberalización económica de mayor profundidad que se dio en el paso desde el capitalismo

mercantilista hacia el capitalismo liberal a lo largo del siglo XIX. Este modelo de desarrollo se basó en un tipo de inserción en la economía internacional que estuvo dado por la división internacional del trabajo y la especialización, en torno a un intercambio comercial basado en la exportación de materias primas y la importación de manufacturas, hacia y desde Europa, respectivamente (solo desde comienzos del siglo XX y especialmente desde la Primera Guerra Mundial, los Estados Unidos reemplazaron a Europa como socio comercial). En esta segunda mitad del siglo XIX y, muy particularmente, entre 1870 y la Primera Guerra Mundial, que marcó el auge del libre comercio y el crecimiento exportador, «América Latina contribuyó de una manera importante al comercio mundial, constituyéndose en una fuente principal de suministro de materias primas para los países industrializados» (Furtado, 1976, P. 51). Según el mismo autor, los principales productos de exportación estuvieron constituidos por la agricultura de zonas templadas (Argentina y Uruguay), a través de la explotación de grandes extensiones de tierra, las exportaciones agrícolas de zonas tropicales (Brasil, Colombia, Ecuador, América Central, el Caribe y algunas regiones de Venezuela y México) y las exportaciones de productos mineros (México, Chile, Perú y Bolivia).

Según Ocampo (2007), esta «era de las exportaciones» (1870-1920) que tuvo su antecedente en la muy temprana (y profunda) inserción de América Latina en la «era del capitalismo mercantilista», y que presencié un claro mejoramiento en los términos de intercambio de los productos primarios, hasta el punto que «todos los países se beneficiaron de la mayor integración a la economía mundial», no estuvo acompañada del desarrollo de instituciones políticas liberales –tal como hemos señalado en el capítulo anterior– y dejó básicamente intocada la estructura agraria heredada desde la época de la colonia. Dio cuenta, asimismo, de una marcada incapacidad para absorber la fuerza de trabajo que se generó en torno a la agricultura, y el incipiente proceso de urbanización, producto de las migraciones del campo a la ciudad, que acompañó a los primeros atisbos de industrialización en la región, que ya se hacía presente ligada al esfuerzo exportador. Lo cierto es que este crecimiento «hacia afuera» había creado una marcada dependencia de los mercados externos, lo que, unido a los ciclos de auge y contracción del financiamiento externo, fueron constituyéndose, al menos cuando se le mira en retrospectiva, en una suerte de «Talón de Aquiles» de este paradigma de desarrollo, con la ausencia de una base nacional y de unos mercados domésticos que fuesen capaces de crear una cierta autonomía económica, junto a la existencia de estados e instituciones que, en general, eran particularmente débiles e incipientes.

Estas debilidades estructurales –estructura agraria premoderna, precapitalista, semi-feudal, o como quiera llamársele, excesiva dependencia externa,

falta de una base nacional, vulnerabilidad consiguiente frente a los *shocks* externos, entre otros— quedaron completamente expuestas con el *crash* económico de 1929, que tuvo «proporciones catastróficas» en la región (Furtado, 1976, p. 54), en la medida que resintió fuertemente unas economías que habían pasado a depender, principalmente, del comercio exterior. La crisis internacional del capitalismo liberal habría de tener efectos perdurables en las economías latinoamericanas, marcando el lento, pero persistente, proceso de transformación desde una economía primario-exportadora hacia una basada en la industrialización sustitutiva de importaciones dirigida desde el estado, de crecimiento «hacia adentro». El único elemento de continuidad estuvo dado por una estructura agraria que, tal vez con la excepción de México, quedaría prácticamente intocada (al menos por algunas décadas).

Este nuevo modelo de desarrollo, que tuvo fuertes implicancias desde el punto de vista económico, social y político, no nació de un ejercicio de pizarrón, o de un modelo teórico, el que habría de explicitarse mucho tiempo después, hacia fines de la década de 1940. Surgió, más bien, de un tipo de circunstancias —externas, principalmente— que introdujeron un giro radical en las estrategias de desarrollo económico de la región —de hecho, en el caso chileno, la ISI surgió asociada a los efectos devastadores del terremoto de 1939 y la necesidad de contar con una agencia pública (CORFO, Corporación de Fomento) que fuese capaz de contribuir a la creación de una cierta infraestructura industrial. Como dice Joseph Love (1996), «la industrialización en América Latina fue un hecho antes que una política y una política antes que una teoría» (p. 209). Fue la inestabilidad del período entre guerras, teniendo como centro la crisis y la depresión gatilladas a partir de 1929, la que condujo, a la postre, a revisar las teorías (liberales) en boga y las que habían descansado principalmente en el esfuerzo exportador, el libre comercio y el principio de especialización proveniente de la división internacional del trabajo.

Tanto a fines del siglo XVIII, en las postrimerías de la etapa del capitalismo mercantilista, como a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, que marcaba el ocaso de la era de las exportaciones, las economías de la región habían experimentado un dinamismo económico bastante significativo, pero sobre bases sociales y políticas extremadamente débiles, lo que quedó en evidencia en torno al estallido de la llamada «cuestión social» asociada a la crisis del predominio oligárquico y del modelo primario exportador que había servido de base al antiguo régimen. Los *shocks* del período entre guerras correspondieron a factores externos que dejaron al descubierto falencias internas que serían recogidas por un nuevo modelo «nacional y popular», de tipo desarrollista, apuntando a una suerte de segunda independencia nacional, esta vez de tipo económica.

El nacionalismo y la industrialización, junto a una activa intervención del estado, se convirtieron en la base del modelo desarrollista. Este tuvo lugar, principalmente, en América del Sur y en México, más que en América Central, la que permanecería con un pie importante en el modelo primario exportador, sin perjuicio de uno u otro caso –como el de Costa Rica– que puede considerarse como representativo de una nueva economía y de una nueva clase empresarial de tipo agro-exportadora. Si bien la ISI nació de estas bases reales, vinculadas a la crisis económica de 1929 y la gran inestabilidad del período entre guerras, el proceso de industrialización, indisolublemente ligado a un papel cada vez más activo del estado, sufrió con el tiempo una fuerte ideologización, la que, según argumentaremos, tendió a desvirtuar su sentido original en el sentido de avanzar hacia una mayor autonomía económica de la región.

En estricto rigor, los orígenes de la industrialización en América Latina no estuvieron vinculados solo al impacto de estas variables externas, sino a la expansión gradual de la economía en la época del crecimiento «hacia fuera», en la era de las exportaciones, lo que implicó la creación de un mercado doméstico, principalmente en torno a la producción de bienes de consumo (Hirshman, 1968). De hecho, la ISI surgió en las primeras décadas del siglo XX vinculada a la acción de los sectores industriales que fueron presionando al estado para involucrarse más activamente en dicho proceso. Fueron los propios empresarios industriales los que empujaron hacia la sustitución de importaciones, lo que se transformó en una necesidad imperiosa tras la declinación de las importaciones –y el deterioro del comercio exterior, en general–, a partir de la crisis de 1929. Del mismo modo, el crecimiento de un comercio intrarregional tendió a crear un mercado doméstico ampliado que avanzó, paulatinamente, desde la producción de bienes de consumo, en la etapa «fácil» de la industrialización y la sustitución de importaciones, hacia la producción de bienes intermedios y de capital, en la etapa compleja o «avanzada» de sustitución de importaciones (especialmente en países como Brasil, México y Argentina).

Según Joseph Love (1996), el propio Raúl Prebisch, quien se convirtió, hacia fines de la década de 1940, en el principal teórico de la ISI, estuvo fuertemente influido por las ideas de un industrial argentino, Alejandro Bunge, para quien trabajó en sus primeros años como economista. Este empresario fue un importante promotor de la industrialización en Argentina, país que había prosperado, hasta la década de 1930, en torno a la teoría de las ventajas comparativas, basada en el principio de división del trabajo y la especialización, lo que se expresaba en la exportación de granos y carnes, bajo una fuerte dependencia de capitales ingleses. Ya en 1934, Prebisch había escrito sobre el «deterioro de los términos de intercambio», concepto que se convertiría en la columna vertebral de la ISI, al constatar que los precios de los productos agrícolas caían más fuer-

temente que los precios de los productos industriales, cuestionando la ortodoxia económica neoclásica. En 1937, Prebisch formulaba su teoría del «intercambio desigual», afirmando que la posibilidad de un crecimiento económico basado en el esfuerzo exportador ya no era viable en términos del desarrollo económico (Love, p. 222); lo anterior, en momentos en que la producción manufacturera argentina comenzaba a crecer de manera significativa, contando con un sector industrial que presionaba al estado por una intervención más activa en la economía y el proceso productivo. Finalmente, en 1944, Prebisch escribe sobre el «centro» y la «periferia», referidos al mundo desarrollado y subdesarrollado, respectivamente, postulando derechamente la necesidad de un «crecimiento hacia adentro», que estuvo en lo medular de la ISI, encaminado a romper esta dependencia de la periferia –exportadora de materias primas– respecto de los países desarrollados (centro), exportadores de manufacturas. En torno a estos dos conceptos fundamentales –deterioro de los términos de intercambio y crecimiento hacia adentro– se construyeron las teorías de la CEPAL, hacia fines de la década de 1940, las que terminaron por consolidar estos primeros atisbos de industrialización en la región.

El golpe de estado llevado a cabo por el coronel Juan Domingo Perón y los militares argentinos, en 1943, y el gobierno que aquel encabezara (1946-1955), condujeron a una consolidación de estas ideas basadas en un fuerte nacionalismo, en la industrialización, como camino hacia la autonomía económica, una fuerte y decidida intervención del estado, y una actitud de sospecha permanente frente a los capitales extranjeros (como los capitales ingleses y, más tarde, los capitales estadounidenses). El proceso de sustitución de importaciones, que ya había comenzado en la era de las exportaciones y que había adquirido un mayor ritmo en las primeras décadas del siglo XX, se transformaba en una verdadera estrategia de desarrollo, en Argentina y, crecientemente, en América del Sur y México. Este fue también, y de manera muy significativa, el caso de Brasil, bajo el *Estado Novo* de Getulio Vargas (1937-1945), y posteriormente, bajo la nueva administración –ahora como gobierno constitucional– de Vargas, en 1951-1954, y la administración de Juscelino Kubitschek (1956-1961), los que sentaron las bases del desarrollo industrial brasileño.

Fueron las ideas de Raúl Prebisch y otros (Werner Sombart, Mihail Ma-noilescu, Aníbal Pinto, Charles Kindleberger, sólo por mencionar a algunos) las que quedaron consagradas en las nuevas teorías de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), formuladas y explicitadas en 1948-49. Estas se basaron en la premisa que dice que la industrialización era la solución para los problemas de la región, en términos de hacer sus economías menos vulnerables a los *shocks* externos, en la búsqueda de un desarrollo más autónomo y menos dependiente. En el trasfondo de este nuevo modelo de desarrollo estuvo un

marcado «pesimismo exportador» en la medida que, según pensaban los intelectuales de la CEPAL –los que alcanzaron una clara hegemonía entre los intelectuales latinoamericanos–, la tendencia que subyacía al esfuerzo exportador, de crecimiento hacia fuera, no hacía más que transformar a las economías latinoamericanas en una «periferia» cada vez más dependiente del exterior, junto con un marcado y persistente deterioro de los términos de intercambio en beneficio de las manufacturas y de los países desarrollados (centro). Estas nuevas teorías se convirtieron en una verdadera doctrina económica –un verdadero «Manifiesto», al decir de Albert Hirschman–, logrando imponerse prácticamente sin contrapesos, al menos hasta los cuestionamientos que fueron surgiendo desde fines de la década de 1950 y, con mayor fuerza, durante la década de 1960.

El surgimiento de la llamada escuela «estructuralista» que cuestionó de manera radical la ortodoxia económica neoclásica basada en un supuesto «equilibrio» de la economía, postulando, en una línea «keynesiana», la necesidad de una mayor y más decisiva intervención del estado en el proceso económico, enfatizó, justamente, los factores «estructurales» que constituían un obstáculo para el desarrollo en América Latina –típicamente, una estructura agraria premoderna construida sobre la base de la hacienda y el latifundio–. En el trasfondo de estas teorías estructuralistas y desarrollistas estuvo la vieja discusión en torno a las estrategias de desarrollo a seguir en aquellos países de desarrollo «tardío» («*late industrialization*»), como había sido el caso de Rusia, Alemania e Italia, en Europa. Particularmente influyentes, en esa discusión, fueron las ideas de Gershenkrom, quien defendió la necesidad de un activo papel del estado en aquellos casos de países de industrialización tardía. El caso de América Latina correspondería a un caso de desarrollo o industrialización doblemente tardía («*late, late industrialization*» –Hirschman, 1968), característica que también se haría extensiva a otros casos, en diversas latitudes, como los de Japón y Corea del Sur, en el Asia del este. La escuela estructuralista y el marco teórico de este modelo desarrollista parecían estar en sintonía tanto con el keynesianismo de la época, como con las teorías de Gershenkrom, todos los cuales confluían en la necesidad de una intervención más activa del estado.

Lo cierto es que el desarrollo económico de América Latina fue, especialmente a partir de la década de 1930, bastantes diverso y heterogéneo. Según Bulmer-Thomas (2003), la estrategia de ISI se dio principalmente en México, Brasil, Argentina, Chile, Uruguay y Colombia, mientras que países como los de América Central, Bolivia, Paraguay y Perú, entre otros, optaron por mantener algunas de las características de un modelo clásico, de tipo primario-exportador, coexistiendo con un sector industrial más bien débil –de hecho, dice el autor, los intentos de países, como los tres últimos mencionados, de impulsar, en distintos momentos, algún tipo de esfuerzo industrial, resultaron bastante

desastrosos. En algunos de estos últimos países existió un intento de «intensificación» del esfuerzo exportador, basado en economías mono, o primario-exportadores (Venezuela con el petróleo, Bolivia con el estaño, Cuba con el azúcar), mientras que en otros se dio un esquema de «diversificación» de las exportaciones (Perú, Ecuador, Paraguay, América Central) con distintos tipos de resultados, pero con un esquema más tradicional que no se embarcó en la ISI de los países del sur.

No puede decirse, pues, que la industrialización haya sido un modelo único, o una estrategia de desarrollo adoptada por el conjunto de la región, sin perjuicio de ciertos rasgos comunes: «Las décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial fueron testigo de experiencias y prácticas extremadamente dispares, dentro de un marco común que estuvo dado por una cierta sabiduría adquirida en materia de estrategias de desarrollo, presiones demográficas internas, y posibilidades y amenazas externas» (Thorp, 1998, p. 178). Se trató, en efecto, de trayectorias bastante desiguales, que variaron de un país a otro, acorde con la gran heterogeneidad de América Latina, sin perjuicio de que el modelo predominante (hegemónico) estuvo dado por la industrialización sustitutiva de importaciones dirigida desde el estado, especialmente en América del Sur.

Los resultados variaron de un país a otro, con mayor éxito en Brasil y México, algo menos en Argentina, y con resultados bastante dudosos en países como Chile y Uruguay, cuyo tamaño –entre otros factores– hacía bastante cuestionable que se pudiese aplicar una estrategia de crecimiento «hacia adentro», la que, más bien, parecía reservada para países de un tamaño mayor. Adicionalmente, países como Colombia, México, Venezuela y la mayoría de las naciones centroamericanas, crecieron rápidamente en la segunda mitad de la década de 1960 y comienzos de la década de 1970. En lo positivo, este nuevo modelo de desarrollo dio cuenta de un desempeño económico que alcanzó, para el conjunto de América Latina, una tasa anual promedio de crecimiento del PIB (Producto Interno Bruto) de un 5,5% para el período 1950-1980 –alcanzando un nivel máximo de 7,2% para los años 1968-1974–, con un crecimiento per capita de 2,7% para el mismo período (Ocampo, 2007, Cardoso y Fishlow, 1992), cifra nada despreciable si se le mira comparativamente. Sin duda que se logró un fuerte avance en términos de la creación de una infraestructura y de una base industrial que, efectivamente, y en especial para países como Brasil y México, significó un progreso importante. También deben considerarse logros sociales significativos en materia de alfabetización, especialmente a nivel de educación primaria, reducción de la mortalidad infantil, aumento de la esperanza de vida y mejoramiento de las condiciones de vida de aquellos trabajadores asalariados, del sector industrial, en sectores urbanos, que lograron incorporarse al proceso de desarrollo industrial. Estos grupos, especialmente en la medida que

adquirían una cierta organización (sindical) lograron tener «voz» en el sistema político y presionar al estado en la dirección de sus propias demandas y aspiraciones. Muchas veces, como en el caso de Brasil y, de alguna manera, en México, Argentina, Chile y Uruguay, estas fuerzas sociales lograron presionar sobre el estado constituyendo distintos tipos de alianzas, políticas y sociales, que eran, tal como hemos visto en el capítulo anterior, inherentes a la «coalición populista» que gobernara, bajo distintas modalidades y formas políticas, autoritarias o democráticas, entre las décadas de 1940 y 1970. Estas alianzas, típicas del modelo populista, fueron dejando fuera del radar del desarrollo económico y social, sin embargo, a aquellos sectores marginales, del campo y de la ciudad, que carecían de una organización, de una voz y/o de una representación que les permitiera obtener su propia tajada en los beneficios del desarrollo económico, que, como promedio, y en términos de tasa anual de crecimiento, fue bastante significativo.

A pesar de sus logros, este nuevo modelo de desarrollo comenzó a mostrar serias fisuras, vacíos y contradicciones, al tiempo que comenzaba a surgir un apasionado debate intelectual, en el ámbito académico y político, desde fines de la década de 1950 y durante la década de 1960, acerca de las ventajas y desventajas de esta estrategia de desarrollo. Los propios autores intelectuales y máximos exponentes del «modelo», incluida la CEPAL, fueron planteando diversos tipos de dudas e interrogantes en relación a la ISI. Junto con la escuela «estructuralista», que había ejercido una clara y casi incontrarrestada hegemonía en las décadas de 1940 y 1950, surgió una nueva escuela «monetarista» que explicaba el fenómeno cada vez más preocupante de la inflación, no en las supuestas causas «estructurales» de esta, sino en la irresponsabilidad fiscal y monetaria, teniendo como denominador común el aumento desmedido e inorgánico del gasto público y las emisiones monetarias. En el extremo opuesto, y como haciéndose eco de la fascinación que ejerció, en sectores de la izquierda latinoamericana, la revolución cubana (1959), surgieron las teorías de la «dependencia», basadas, una vez más, en el tipo de inserción internacional de las economías latinoamericanas, pero sobre una base completamente distinta de las anteriores. Finalmente, entre las teorías monetaristas y de la dependencia, surgieron algunas voces más equilibradas o moderadas, al interior de la propia CEPAL y de intelectuales de la estatura de Albert Hirschman, que asumieron una postura más ecléctica.

Revisemos brevemente la situación creada hacia fines de la década de 1950 y las respuestas, ya no sólo teóricas o doctrinarias, sino fuertemente ideológicas, acorde con el ambiente que existía en la región en la década de 1960.

El creciente desencanto con algunos de los efectos no deseados del tipo de industrialización que se había seguido desde la década de 1940, se reflejó en el pensamiento y las expresiones públicas de algunos de sus principales exponentes.

Así, por ejemplo, Raúl Prebisch, quien había impulsado decididamente la estrategia de industrialización en la región, basada en la teoría del deterioro de los términos de intercambio y la asimetría entre el centro y la periferia, sostenía, en 1962, tras asumir la secretaría general de la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), surgida esta última con miras a la creación de un «nuevo orden económico internacional», que, en la década y media anterior, había surgido una estructura industrial virtualmente «aislada» del mundo exterior por los altos aranceles y el fuerte proteccionismo existentes, hasta el punto que, «como es bien sabido, la proliferación de las más variadas industrias en un mercado cerrado ha privado a los países latinoamericanos de las ventajas de la especialización y las economías de escala y, debido a la protección que resulta de los excesivos niveles de tarifas aduaneras y restricciones existentes, una sana forma de competencia interna no ha podido desarrollarse en detrimento de una producción eficiente» (en Hirschman, p. 2). De una manera similar, Celso Furtado, otro de los grandes exponentes de la ISI, hablando desde la experiencia de Brasil, señala, en 1966, que «en América Latina (...) existe una conciencia generalizada de estar viviendo un período de declinación (...) La fase «fácil» de industrialización a través de la creciente exportación de productos primarios o de la sustitución de importaciones, se ha agotado en todas partes» (en Hirschman, p. 3).

¿Raúl Prebisch (Argentina) y Celso Furtado (Brasil), transformados en proto-neoliberales en la década de 1960? Nada de eso. Es sólo una de las manifestaciones, una particularmente elocuente, de los problemas que enfrentaba este nuevo modelo de desarrollo en las décadas de 1950 y 1960: «La confianza inicial exclusiva de América Latina en la ISI como vía a la industrialización se estaba agotando a finales de los años cincuenta.... De modo que, al inicio de los años sesenta, este modelo había dejado de servir, tal como lo demuestran los crecientes desequilibrios externos e internos que caracterizaron a las economías latinoamericanas» (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997, p. 100). Según veremos más adelante, Hirschman niega que estuviésemos frente a un «agotamiento» de la industrialización, pero no deja de ser sintomático que algunos de los padres de la criatura (ISI), por así decirlo, como Prebisch y Furtado, compartieran un diagnóstico tan crítico sobre una estrategia de desarrollo que ellos mismos habían impulsado (aunque con unas modalidades, características y supuestos al parecer distintos de los que fueron exhibidos en su fase de implementación). Las palabras de ambos economistas nos hablan de la gran crítica, o autocrítica, que se cernía sobre el «modelo», tal cual este se había desarrollado desde su creación, principalmente en términos de un excesivo proteccionismo, el que había privado a la región de los beneficios asociados al gran dinamismo de la economía internacional en las décadas de 1950 y 1960. Lo anterior es

elocuentemente sintetizado por Bulmer-Thomas, al señalar que, mientras la economía internacional vivía una fase de gran expansión, América Latina había optado por un «exilio auto-impuesto» (2003, p. 262). De hecho, como nos lo recuerda Love, Alejandro Bunge, uno de los mentores de Prebisch, a la vez que decidido impulsor de la industrialización argentina, había siempre pensado «la industrialización como un complemento, y no como un sustituto, del crecimiento basado en las exportaciones» (Love, 1996, p. 232).

Este «exilio auto-impuesto» era exactamente lo opuesto de lo que habían intentado, inicialmente, los países del este de Asia (Japón y, más tarde, Corea del Sur), posteriormente, del sudeste asiático (Taiwán, Singapur, Hong Kong) y, más tarde, del sur de Asia (China e India), los que basaron su estrategia de desarrollo en niveles importantes de proteccionismo y un papel no menor del estado en la economía, pero, simultáneamente, en un fuerte impulso de sus exportaciones al interior de una importante estabilidad macroeconómica. Con el tiempo, hacia la nueva etapa que se inicia en la década de 1990, con una nueva experiencia de crecimiento «hacia afuera», las experiencias de los países asiáticos llegaron a constituirse en un referente fundamental del nuevo (y cuarto) modelo de desarrollo en la región de América Latina (que analizaremos en el capítulo IV).

De alguna manera importante, como tantos otros procesos similares en el ámbito económico, social y político, esta estrategia de industrialización, y el modelo de desarrollo asociado a la misma, terminó siendo, no sólo una teoría, una doctrina, un manifiesto o una consigna, sino parte del fenómeno de «inflación ideológica» (Hirschman, en Collier, 1979) que caracterizó a América Latina en la década de 1960 y comienzos de 1970. Es en este contexto que surge el debate entre «estructuralistas», «monetaristas», partidarios de la teoría de la «dependencia» y exponentes de lo que pudiésemos llamar una postura más «ecléctica», el que alcanzó ribetes épicos durante las décadas de 1960 y 1970, en el contexto de un clima de fuerte polarización y desencuentro que contribuyó, a su vez, a los procesos de quiebre democrático en el mismo período. ¿Habría sido solo una coincidencia que los regímenes autoritarios surgidos en Brasil, Chile, Uruguay y Argentina, hayan emergido, precisamente, en los cuatro casos más emblemáticos de la industrialización sustitutiva de importaciones dirigida desde el estado? Guillermo O'Donnell dirá que no fue una simple coincidencia, y que entre la ISI —especialmente en el paso desde la etapa «fácil» a la etapa «avanzada» de la industrialización, pasando de la producción de bienes de consumo a la producción de bienes intermedios y de capital— y el advenimiento de dichos regímenes autoritarios, existió una «afinidad electiva», en un sentido weberiano. Otros, en cambio, como Juan Linz, cuestionarán severamente las teorías de O'Donnell y enfatizarán, en cambio, los factores políticos e institucionales que

explicaron dichos procesos de quiebre democrático. A todo ese debate me referiré en el próximo capítulo. Lo cierto es que, hacia fines de la década de 1960, quedaban pocos partidarios del tipo de industrialización que se había intentado bajo este nuevo modelo de desarrollo, al menos en la forma en que se había aplicado desde la década de 1940.

Antes de revisar el agitado debate intelectual de la década de 1960, podría decirse, en apretada síntesis, que las principales falencias que se advertían en el tipo de industrialización que se intentó en el período bajo consideración, y las principales críticas que se dirigían al mismo, eran las siguientes: en primer lugar, tal como ya lo hemos adelantado, está el hecho de que el «pesimismo exportador» que acompañó a ese tipo de industrialización «hacia adentro», con el trasfondo de un marcado nacionalismo, privó a las economías de la región de una más activa inserción internacional sobre la base del esfuerzo exportador, en medio de una fase de gran dinamismo de la economía internacional. Bástenos con señalar que en el período comprendido entre 1950 y 1973, la producción de las economías de mercado desarrolladas creció en un 5% anual y, en términos per cápita, en un 3,8% anual. Lo anterior significó que, en ese período, el PIB se triplicó, mientras que la renta per cápita se multiplicó por un factor de 2,4, a la vez que las exportaciones crecieron en un 9% anual. El período que va de 1960 a 1973 constituyó la fase más dinámica en la historia de las economías de mercado desarrolladas y de los países menos desarrollados (French-Davis, Muñoz y Palma, p. 84 y 99). Agreguemos que en los años 1948-1973 el comercio internacional creció a una tasa anual de 9,7%, mientras que, en claro contraste con lo anterior, la participación de América Latina en las exportaciones mundiales cayó desde un 13,5% en 1946, a un 7% en 1960 (Bulmer-Thomas, 2003, p. 264).

En segundo lugar, está la cuestión no menor de un cierto abandono y olvido del desarrollo agrícola –como no fuese para advertir, y procurar corregir, las deficiencias «estructurales» de la hacienda y el latifundio–, en la medida que, por definición, el proceso de industrialización suponía un fuerte énfasis en la producción de manufacturas, desaprovechando el enorme potencial de la región en el ámbito agrícola. En tercer lugar, está la crítica cuestión de la inestabilidad macro económica reflejada en la realidad aguda y extendida de la inflación y la hiper inflación, las agudas crisis fiscales y los problemas recurrentes de balanza de pagos, los que se transformaron en uno de los más altos costos de esta situación permanente y generalizada de presiones sobre el estado, acompañada de políticas públicas que no hacían más que ahondar la crónica inestabilidad macro económica. En cuarto lugar, pueden mencionarse las tendencias ineficiencias y distorsiones existentes, derivadas no sólo de las altas tarifas aduaneras y el proteccionismo que le sirviera de base, sino también del uso

y abuso de diversos controles –cuotas de importación, manipulación del tipo de cambio, extensos subsidios, muchas veces regresivos, entre otros– asociados a dicha estrategia de desarrollo, los que Ffrench-Davis, Muñoz y Palma no dudan en calificar de «burdos», «confusos» e «ineficientes» (p. 96).

Finalmente, está la realidad extendida de la pobreza y la desigualdad, la que permaneció como la cara oculta de un modelo que, sin perjuicio de algunos avances, no logró satisfacer las enormes expectativas que generó en la mayoría de la población. Junto con el lado claro de la luna, en la columna del «haber», en torno a algunos de los logros que hemos mencionado, existió un lado oscuro de la luna, en la columna del «debe», relativo a un significativo costo social en términos de pobreza y desigualdad. Según Cardoso y Fishlow (1992), tal vez fuera esta la más seria limitación del proceso de desarrollo del período de la posguerra en América Latina, hasta el punto que, hacia 1970, un 40% de la población vivía bajo la línea de la pobreza. El crecimiento económico y la industrialización habrían coexistido con una pobreza masiva, tensiones sociales, desequilibrios regionales, una extendida realidad de inestabilidad política y una aguda injusticia social: «En definitiva, los agudos niveles de pobreza y el problema de la distribución del ingreso de América Latina dan cuenta del fracaso del proceso de desarrollo de la posguerra» (Cardoso y Fishlow, p. 217). Aunque estas palabras pueden aparecer como fuertes, e incluso exageradas, en torno a un proceso que requiere de matices y distinciones de diverso tipo, ellas expresan la enorme frustración existente en significativos sectores sociales de la región, incluidos los intelectuales y la elite dirigente.

Tal como lo hemos anticipado, en el centro de la estrategia desarrollista estuvo el papel activo del estado como promotor de la industrialización. Fue ese, precisamente, el punto de partida del apasionado debate intelectual que tuvo lugar en la década de 1960, en la medida que, mientras para algunos («estructuralistas»), el estado había sido parte de la solución de los problemas, para otros («monetaristas»), el estado era parte del problema (Bulmer-Thomas, 2003). Ambas teorías abordaron diversos temas, pero el más decisivo fue aquel sobre las causas de la inflación, fenómeno extendido en la región y dolor de cabeza de todos los gobiernos –bástenos con señalar, a modo de ejemplo, que, en los 50 años anteriores a la autonomía del Banco Central, en Chile (1989), la tasa media anual de inflación de dicho país fue de un 43% (Bianchi, 2008). Así, mientras los «estructuralistas» aludían a la existencia de ciertos factores «estructurales» que impedían el desarrollo, como la existencia de la hacienda y el latifundio, los que aparecían como un verdadero «cuello de botella» en términos de la modernización y el desarrollo agrícola, los «monetaristas» explicaban los procesos de inflación como el resultado de un gasto público desbordado, acompañado de emisiones inorgánicas, los que habrían resultado en procesos de inflación,

déficit fiscales crónicos, y crisis recurrentes de balanza de pagos, entre otros, culminando todo ello en una realidad extendida de inestabilidad macro económica. Me adelanto a señalar que esta última escuela, que habría de alcanzar su más alto grado de desarrollo en la década de 1970, con los trabajos de Milton Fridman y Friederich von Hayek –ambos galardonados con el Premio Nobel de Economía, en 1976 y 1974, respectivamente– y los gobiernos de Margaret Thatcher (1979-1990) y Ronald Reagan (1981-1989), en Gran Bretaña y los Estados Unidos, todos los cuales apuntaban sus dardos a la irresponsabilidad fiscal y monetaria, y a la posición desmedida del estado en la economía, terminaría por imponerse en América Latina, en las décadas de 1960 y 1970. Los nuevos regímenes autoritarios propiciaron, variando en intensidad de un país a otro, profundas reformas de mercado, procesos de privatización y desregulación, mayor control del gasto fiscal, y diversas medidas de apertura externa y liberalización del comercio, en algunos casos con mayor fuerza y profundidad (Chile), y en otros con menor intensidad y unas inercias relacionadas con el proteccionismo y el papel del estado, como había sido bajo la ISI (Brasil y Argentina).

En apretada síntesis, puede decirse que el intenso debate intelectual habido en la década de 1960 tuvo lugar, por un lado, entre «estructuralistas» y «monetaristas», referido principalmente a las causas de la inflación y, por otro, en un sentido más amplio, entre las teorías de la «modernización» y la «dependencia», referidas a las posibilidades y obstáculos de la modernización y el desarrollo en América Latina.

La teoría de la dependencia surgió a partir de la constatación, por parte de un conjunto de intelectuales latinoamericanos, fuertemente influidos por la revolución cubana, el marxismo, y las teorías sobre el imperialismo, de que, lejos de conducir a una mayor autonomía económica, como había sido el deseo inicial de quienes embarcaron a la región en este nuevo modelo de desarrollo, la industrialización sustitutiva de importaciones había conducido a una profundización de los niveles de dependencia de los países de la periferia –en este caso, América Latina– en relación a los países del centro (principalmente los Estados Unidos). Esta tendencia, que venía desde los tiempos de la colonia y el capitalismo mercantilista, se había hecho aún más profunda con el paso de la etapa «fácil» de industrialización, a la etapa «avanzada» (principalmente en países como Brasil, México y Argentina). La creciente dependencia que esto último implicaba, en términos de la necesidad de contar con nuevos capitales, nuevas tecnologías y un adecuado financiamiento externo, se expresaba en los niveles crecientes de inversión extranjera y la presencia de empresas multinacionales que aparecían, en la etapa del capitalismo avanzado –lo que más tarde conoceríamos como el capitalismo global– como los tentáculos del «imperialismo» en los países subdesarrollados y dependientes.

Según Arturo y Samuel Valenzuela (1978), la teoría de la dependencia sólo puede entenderse con referencia a las teorías de la «modernización» que surgieron en el campo de las ciencias sociales, desde la década de 1950, relacionadas, a su vez, con la posición hegemónica asumida por los Estados Unidos en el período de post-guerra. De acuerdo a las teorías de la modernización, el subdesarrollo tenía sus orígenes en la existencia de valores, instituciones y patrones «tradicionales», principalmente endógenos, heredados de la época colonial, los que aparecían como el principal obstáculo en el camino de la modernidad y el desarrollo. La modernización consistía, precisamente, en la remoción de estos valores, instituciones y patrones tradicionales, tanto en lo económico como en lo cultural, y en la «difusión» de los valores, instituciones y patrones de los países desarrollados hacia los países subdesarrollados. Tradición y modernidad, pues, serían parte de un continuo que debía ser visto en términos de una progresión lineal y evolutiva desde la tradición (atraso) a la modernidad (desarrollo). Adicionalmente, la difusión de capitales y tecnologías, desde los países desarrollados a los subdesarrollados, suponía terminar con el carácter «dual» de las sociedades latinoamericanas, en la medida que una sociedad de tipo feudal coexistía con una sociedad de tipo capitalista, debiendo esta última imponerse a aquella.

En claro contraste con las teorías de la modernización, las teorías de la dependencia sostenían que esta última (la dependencia) aparecía como un factor «exógeno», impuesta por el centro sobre los países periféricos. «Somos subdesarrollados, porque somos dependientes», fue la afirmación central de las tempranas teorías de la dependencia. De esta manera, dependencia y subdesarrollo aparecían como las dos caras de la misma moneda. La unidad de análisis no estaba dada por la sociedad «nacional», como en la perspectiva de la modernización, o por los factores culturales o institucionales, sino por la inserción histórica de América Latina en un tipo de economía internacional definida, desde los tiempos de la colonia, por una relación de subordinación entre el centro y la periferia. Esta habría sido la realidad de América Latina en los tiempos del mercantilismo (1500-1750), del período de crecimiento hacia afuera, dependiente de la exportación de materias primas (1750-1914), del período de crisis del «modelo liberal» (1914-1950) y del período, en la década de 1960, del capitalismo «transnacional», con las nuevas formas de dependencia y subordinación dada por la presencia de las empresas transnacionales (Valenzuela y Valenzuela, 1978, p.546). En todo el período descrito anteriormente, la línea de continuidad de América Latina estaría dada por un tipo de inserción internacional basado en el capitalismo dependiente.

Las tempranas teorías de la dependencia, en torno a los trabajos de intelectuales como Theotonio dos Santos, Andre Gunder Frank, Ruy Mauro Marini, James Petras y otros, sostenían como tesis central que «más que constituirse

en una fuerza para el desarrollo, la penetración externa ha creado el subdesarrollo» (Chilcote y Edelstein, 1974, p. 26). De esta manera, se sostiene que el subdesarrollo no es un estado original sino un estado creado por la expansión del capitalismo, desde la época de la expansión colonial. La dependencia, así entendida, se define como «una situación en la cual la economía de ciertos países se encuentra condicionada por el desarrollo y la expansión de otra economía a la cual aquella está subordinada» (idem, p. 27). Esta escuela acusa a las teorías de la modernización de ser a-históricas, sosteniendo, como afirmación central, que el desarrollo y el subdesarrollo son aspectos de un mismo proceso histórico basado en la expansión del capitalismo y la dependencia.

Fue contra este marcado simplismo de las tempranas teorías de la dependencia que surgió el trabajo –clásico, a estas alturas– de Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, en su libro sobre «Dependencia y Desarrollo en América Latina» (Cardoso y Faletto, 1979). Como su provocativo título lo indica, las relaciones de dependencia no condenan a los países de América Latina –y del Tercer Mundo, en general–, al subdesarrollo. Habría un espacio para el desarrollo, a pesar de las limitaciones estructurales existentes, como lo comprueba, entre otros, el caso de Brasil, ejemplo de un desarrollo dependiente. No existiría, necesariamente, un «*trade-off*» entre dependencia y desarrollo. Más que una «teoría general» de la dependencia –de hecho, los autores niegan que pudiera existir tal cosa–, lo que existen son «situaciones» de dependencia, las que deben analizarse históricamente, caso a caso, pues varían de un lugar a otro, y de una época a otra. Estas situaciones de dependencia, históricamente consideradas, corresponden a una trama compleja de variables externas e internas, por lo que niegan que la dependencia deba ser vista, de manera simplista, como una variable «externa». En un enfoque que califican de dialéctico, histórico y estructural, los autores se alejan de cualquier determinismo simplista para afirmar que hay espacio para el desarrollo, que existen alternativas, y que los países de América Latina no están condenados al subdesarrollo. Lo que estaría ocurriendo en las décadas de 1960 y 1970 es que junto con las formas históricas que había asumido la dependencia en América Latina, surgía un nuevo tipo de dependencia que estaba dado por la internacionalización de los mercados, lo que nos habla de los «límites estructurales» de las experiencias previas en torno al «estado desarrollista» y la «coalición populista»; habría, pues, ciertos «límites» a las posibilidades de un desarrollo nacional y autónomo, en la medida que se requiere de capitales financieros, nuevas tecnologías y mercados, para impulsar el desarrollo. Es en esa nueva etapa, de internacionalización de los mercados y del capitalismo, que surgen los regímenes «burocrático-autoritarios» en América Latina, siguiendo la denominación de Guillermo O'Donnell, sobre la cual volveremos en el próximo capítulo, base de una nueva alianza entre fuerzas armadas y tecnócratas (economistas, principalmente).

Finalmente, junto a los polos opuestos de «monetaristas» y «estructuralistas», y de las teorías de la «modernización» y de la «dependencia», en todo este debate de los años 60 hubo también posiciones más moderadas y eclécticas, si se quiere, algunas de ellas vinculadas a la propia escuela «estructuralista», ligada a la CEPAL, y otras como las que encontramos en el pensamiento de Albert Hirschman. En el caso de la CEPAL y de algunos de sus intelectuales más prominentes, como Osvaldo Sunkel, se trató de llamar la atención sobre algunos de los principales problemas que ya se advertían en torno a la ISI, propiciando, en la década de 1960, un proceso de integración regional que pudiese crear un mercado ampliado para el comercio intrarregional, complementando el esfuerzo industrializador con el esfuerzo exportador. Así, por ejemplo, Sunkel (1967) habla, derechamente, hacia fines de la década, de «exportar o morir», como el principal dilema a resolver. Desde una perspectiva claramente identificada con la escuela «estructuralista» vinculada a la CEPAL, y la teoría de la dependencia, Sunkel señala que el paso desde la producción de bienes de consumo a la producción de bienes intermedios y de capital, y las necesidades de financiamiento externo, no habrían hecho más que profundizar los niveles de dependencia, vulnerabilidad e inestabilidad de la región. Agrega que la industrialización por sustitución de importaciones se ha comenzado a «debilitar» y tiende al «estancamiento», a la vez que no ha producido los beneficios que de dicho proceso se esperaban —especialmente de reducción de la dependencia externa—. Junto con acentuar la gran vulnerabilidad de la balanza de pagos, sostiene que la forma en que se ha implementado la ISI, sobre la base de la acción del estado, ha conducido, entre otros efectos, a que «la gallina de los huevos de oro —el sector externo— se ha quedado relativamente estancado» (idem, p. 53). Junto con abogar por la integración latinoamericana, concluye que, frente a los extremos dados por una «revolución socialista radical» y el modelo de «país-sucursal», hay que avanzar hacia un verdadero modelo de «desarrollo nacional» que tienda a sustituir la dependencia por la interdependencia, y que promueva las exportaciones, pasando desde una estructura mono-exportadora a una que promueva la intensificación y diversificación de las exportaciones.

En consonancia con quienes enfatizaban las limitaciones de los estrechos mercados nacionales, y la necesidad de avanzar hacia una integración regional, la creación de la UNCTAD, en la década de 1960, propiciando un «nuevo orden económico internacional» que pudiese crear condiciones favorables para la producción y exportación de manufacturas desde el mundo subdesarrollado, la creación de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) y del Mercado Común Centroamericano, en 1960 y, posteriormente, del Pacto Andino, hacia fines de la década, fueron todos ellos intentos por ampliar el horizonte de los mercados domésticos (nacionales), aunque siempre con un cierto

«pesimismo exportador» que privilegiaba los mercados internos, ahora ampliados a la región. Se trató de avances muy tímidos, sin continuidad en el tiempo, ni objetivos claros, con avances y muchos retrocesos, aun muy distantes de lo que ocurría en los países del este y el sudeste de Asia, los que encararon su propio proceso de industrialización con políticas proteccionistas y una intervención no despreciable del estado, pero siempre con miras a su inserción en la economía internacional, sobre la base del esfuerzo exportador, la búsqueda permanente de mayores y mejores niveles de competitividad, y la estabilidad macroeconómica.

Hirschman, por su parte, junto con negar el supuesto «agotamiento» o «fracaso» de la ISI, y de precisar algunos aspectos históricos y teóricos sobre la misma, en una perspectiva más global que comprendía a los países de desarrollo tardío, da a entender que no existía necesariamente una contradicción («*trade-off*») entre industrialización y esfuerzo exportador, como de alguna manera se había insinuado en el proceso de industrialización en las décadas de 1940 y 1950 (Hirschman, 1968). Admite que hay problemas con la forma en que se ha llevado a cabo la industrialización en América Latina, y que existe una cierta frustración o desencanto en la región, especialmente en el caso de Brasil, sobre el cual se habían cifrado grandes expectativas y que terminó por sucumbir ante un golpe de estado (1964). En el centro de esos problemas estarían las «políticas públicas» («*policies*») implementadas para apoyar el proceso de industrialización, las que habrían sobreestimado la tolerancia de la economía ante una serie de situaciones, incluida la idea de una suerte de «incapacidad congénita» de la ISI para encarar el desafío del esfuerzo exportador. La existencia de tarifas arancelarias de tipo proteccionista, acompañadas de arancel cero para importaciones de ciertos insumos, y el énfasis unilateral en «sustituir importaciones», sin considerar la necesidad de combinar la industrialización con un vigoroso esfuerzo exportador, como había sido el caso de tantos países de desarrollo tardío, estaría en el centro de estos errores de políticas: «la industrialización de los países de desarrollo tardío («*latecomers*») estuvo las más de las veces acompañado, tanto de barreras arancelarias de protección como de un vigoroso esfuerzo exportador» (Hirschman, p. 25). Las propias subsidiarias de las empresas multinacionales presentes en América Latina, en las décadas de 1950 y 1960, habían recibido instrucciones de sus casas matrices de no competir afuera y concentrarse más bien en estos mercados domésticos, protegidos por elevados aranceles externos. Lo cierto es, de acuerdo al análisis de Hirschman, que sí existía un margen importante de maniobra, apuntando a compatibilizar la industrialización con el esfuerzo exportador, sobre la base de políticas públicas adecuadas y de unas instituciones que pudieran y supieran establecer una verdadera y conveniente estructura de incentivos con miras a dicho esfuerzo. Es la ausencia de esas políticas y de esas instituciones lo que habría contribuido

a generar un clima subjetivo de desencanto y frustración: «Se esperaba de la industrialización que contribuyera a cambiar el orden social y todo lo que hizo fue proveer de manufacturas. De allí que uno está muy presto a reconocer la evidencia de un fracaso total, al primer problema que se presenta» (p.32).

Lo anterior, a un costo muy alto, con serias ineficiencias y distorsiones desde el punto de vista de las políticas públicas adoptadas, y una mirada unilateral y sesgada en favor de la «sustitución de importaciones» y el crecimiento «hacia adentro», como único norte. Es relativamente fácil comprender que, ante los *shocks* externos del período entre guerras, hubiesen surgido políticas destinadas a apurar el paso de un proceso de sustitución de importaciones que ya estaba en marcha en la última fase de la anterior era de exportaciones. Lo difícil es entender que esas políticas hayan continuado su curso, con todas las distorsiones que hemos anotado, hacia la década de 1960, cuando la economía mundial mostraba un gran dinamismo y tremendas posibilidades para los países subdesarrollados (o en desarrollo). Lo anterior es aún más difícil de entender, y de justificar, considerando la experiencia acumulada de tres siglos de esfuerzo exportador, ya sea bajo el capitalismo mercantilista o el capitalismo liberal, el que había pasado a ser parte del ADN de la región.

Me he detenido en las teorías monetaristas y estructuralistas, de la modernización y la dependencia y en algunas posiciones más moderadas o eclécticas surgidas del mismo debate, porque todo lo anterior da cuenta no sólo de la gran efervescencia intelectual de la época, sino de una verdadera contaminación dada por la fuerte ideologización y polarización de la política latinoamericana, muy especialmente tras la revolución cubana (1959), la que pasaría a tener un efecto tan cismático como la crisis económica de fin de fines de la década de 1920. Las fechas de 1929 y 1959 quedarían impresas en el proceso de desarrollo político y económico de América Latina, no sólo como puntos de inflexión, como quien pasa de una estrategia a otra, sino como verdaderos cambios de paradigma, especialmente en el nivel de las elites, con resultados de frustración y desencanto no sólo en términos de los pobres resultados de la ISI, sino de un proceso que, a la postre, y por causas muy complejas que no admiten análisis simplistas, terminó por enterrar las pocas (y débiles) experiencias democráticas que habían surgido en esta «segunda ola» de democratización que se había iniciado, en forma más o menos auspiciosa, en la década de 1940. Los nuevos regímenes autoritarios surgidos en el Cono Sur de América Latina, a fines de la década de 1960 y comienzos de la década de 1970, iniciarían un cuarto proceso de desarrollo, que comenzó con las reformas de mercado, de tipo neoliberal, bajo una forma autoritaria, y que continuó y se profundizó tras los auspiciosos procesos de democratización de las décadas de 1980 y 1990.

Capítulo III

QUIEBRE, TRANSICIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

Tal como lo he anticipado, las oleadas de democracia y autoritarismo han sido la tónica del desarrollo político latinoamericano en el último siglo, en un contexto de crónica inestabilidad política y económica. En este capítulo deseo concentrarme en los procesos de quiebre, transición y consolidación democrática en la región, procurando desentrañar algunas de sus características, y de sus causas, a la luz de la vasta literatura existente sobre la materia. Dado el abundante material disponible –especialmente en el campo de la política comparada– y el desconocimiento que suele existir en torno al mismo, me detendré en algunas de las principales teorías existentes, procurando sistematizarlas y ordenarlas, pensando en una audiencia más amplia, que vaya más allá de los a veces estrechos márgenes de la academia.

¿Cómo explicar los procesos que condujeron al quiebre democrático en las décadas de 1960 y 1970, en América Latina y especialmente en América del Sur? ¿Qué grado de vinculación podría existir entre el modelo de desarrollo económico llevado a cabo entre las décadas de 1940 y 1970 con dichos procesos de quiebre? ¿Debemos mirar principalmente a las variables económico-sociales o a las de tipo político-institucional o a una combinación de ambas, para entender esos procesos? ¿Cómo explicar los procesos de transición y consolidación democrática? ¿Cuáles son algunas de sus principales características y qué relación existe entre ellos? ¿Qué nos aporta la literatura, desde una perspectiva comparativa, en estas tres dimensiones de quiebre, transición y consolidación democrática? Son algunas de las preguntas que me hago en este capítulo.

La tesis que desarrollo es que la actual ola democratizadora de América Latina cuestiona la mayoría de las teorías que se habían desarrollado en el campo de las ciencias sociales, al menos desde la década de 1950, en relación a las posibilidades –y sobre todo las dificultades– de establecer y consolidar la democracia en la región. A decir verdad, esta «tercera ola» democratizadora nos ha sorprendido a todos, no solo en América Latina, sino en el mundo entero.

De pronto parecía que la democracia estaba reservada para ciertos países, de determinadas características económicas, sociales o culturales. Sin embargo, el reciente proceso de democratización muestra una persistencia que sigue sorprendiendo, especialmente si consideramos la realidad extendida de la pobreza, la desigualdad, la corrupción y la delincuencia. Si el gran desafío –y los principales problemas– del desarrollo político de América Latina, en el último siglo, ha girado en torno al intento por sustituir el antiguo orden oligárquico por un nuevo orden democrático, entonces puede decirse que nunca hemos estado tan cerca de alcanzar dicho objetivo. No obstante, los auspiciosos procesos de democratización iniciados en América Latina desde fines de la década de 1970 y comienzos de la de 1980, han estado llenos de sobresaltos y obstáculos, especialmente en la perspectiva de la gobernabilidad democrática –tema al que dedicaremos íntegramente el capítulo V.

QUIEBRE DEMOCRÁTICO. Como es bastante sabido, la «segunda ola» de democratización en América Latina –una «ola corta», en las palabras de Huntington–, iniciada en forma más o menos auspiciosa tras la Segunda Guerra Mundial, tuvo un desenlace bastante trágico, en la forma de los nuevos regímenes autoritarios surgidos a mediados de la década de 1960 y comienzos de la década de 1970, especialmente en América del Sur. El optimismo de la primera hora, tras la derrota del nazismo y el fascismo, en Europa, y el surgimiento de las nuevas democracias en América Latina (Costa Rica, Venezuela, Bolivia, Brasil, Perú y Ecuador), las que vendrían a sumarse a las que ya habían surgido bajo la primera ola democratizadora (Argentina, Chile, Colombia y Uruguay), generaron la impresión de que era posible establecer una democracia estable en la región. Después de todo, al menos en lo que se refiere al contexto internacional, la «amenaza comunista» era vista, básicamente, como una realidad externa, percepción que cambiaría radicalmente a partir de la revolución cubana (1959). Se creía, en el período de posguerra, que dicha amenaza, en términos de su potencial subversivo y disruptivo en relación a la democracia representativa y sus instituciones, era abordable dentro de la lógica de la «contención» que sirviera de base a la política exterior estadounidense, en plena Guerra Fría, y que, de una u otra forma, fue ejerciendo una influencia importante en la región, hasta sumirla en una brutal polarización. Lo cierto es que, tal vez con la excepción de Chile y Uruguay que terminaron por sucumbir en 1973, este impulso democratizador que sobrevino a la Segunda Guerra fue seguido de nuevas oleadas de autoritarismo y democracia, proceso que alcanzó un mayor dramatismo en las décadas de 1960 y 1970.

Las dictaduras de Rojas Pinilla y Pérez Jiménez, en Colombia y Venezuela respectivamente, en la década de 1950, fueron como un anticipo de esta nueva oleada autoritaria surgida en América del Sur. En ambos países los procesos de

transición a la democracia iniciados en forma auspiciosa hacia fines de la década de 1950, en torno a los «pactos» suscritos por las elites dirigentes, crearon la sensación de que una nueva oleada democratizadora se abría paso en la región. Con el transcurso del tiempo, sin embargo, quedó en evidencia que los procesos democráticos iniciados tras el desplome de ambas dictaduras, dieron lugar a una democracia elitista, oligárquica, duopólica y excluyente, conduciendo a la agudización de sus contradicciones internas. Con todo, el verdadero signo de exclusión en América Latina estuvo dado por los nuevos regímenes autoritarios surgidos en las décadas de 1960 y 1970, principalmente en el cono sur de América Latina (Brasil, Uruguay, Chile y Argentina).

Antes de pasar a revisar las posibles causas de los procesos de quiebre democrático, revirtiendo el clima de optimismo en torno a esta «segunda ola» democratizadora, digamos que el desarrollo de las ciencias sociales, especialmente en los Estados Unidos, había contribuido de manera significativa al optimismo del período de la posguerra. En efecto, especialmente durante la década de 1950, algunas de las principales escuelas y teorías en el campo de las ciencias sociales habían apostado a que el desarrollo económico conduciría, muy probablemente, tanto a la estabilidad política como a la democracia. Tal era la «ecuación optimista» de Seymour Martin Lipset, expresada en su clásico libro, *«Political Man»* (Lipset, 1960). En apretada síntesis, estas escuelas y teorías apostaban a que el desarrollo económico y social –y, en general, la modernización– conducirían a sentar las bases tanto de la estabilidad política como de la democracia. Hacia mediados de la década de 1960, y comienzos de la década de 1970, sin embargo, dichas teorías fueron sometidas a un cuestionamiento bastante radical, primero por la propia fuerza de los hechos y, luego, a través de un intenso debate intelectual y académico.

Por un lado, Samuel Huntington argumentó que, lejos de conducir a la estabilidad política, la modernización era en sí misma desestabilizadora: «no es la ausencia de la modernidad, sino los esfuerzos por alcanzarla, lo que conduce al desorden político», añadiendo que «la modernidad significa estabilidad, mientras que la modernización significa inestabilidad» (Huntington, 1968, p. 41 y 43). Según el autor, en el caso concreto de América Latina, esto se reflejó en la existencia de golpes de estado exitosos en 17 de los 20 países de la región. Algunos años después, sobre la base de los nuevos regímenes autoritarios surgidos en América del Sur, Guillermo O'Donnell (1979) señaló que un cierto tipo de modernización, en la fase de «alta industrialización», lo más probable es que condujese al autoritarismo más que a la democracia. En el centro de estos debates estuvo la vieja discusión, que se remonta al propio Aristóteles, en torno a la relación entre las estructuras socio-económicas y las variables de tipo político-institucional. Revisemos brevemente dicho debate.

En su clásico libro sobre *«El Orden Político en las Sociedades en Cambio»*, escrito en el crucial año de 1968, marcado precisamente por la idea del cambio social, en América Latina, en Europa, y en el mundo entero, Huntington señala, como tesis central, que los altos niveles de movilización social y de expansión de la participación política asociados a la modernización, unido todo ello a bajos niveles de institucionalización política, habrían conducido, en el período de la posguerra, a una decadencia o declinación del orden político, socavando la autoridad, la efectividad y la legitimidad del gobierno (en un sentido amplio). De esta manera, la desestabilización del orden político encuentra su explicación en la existencia de una brecha, o rezago, entre el desarrollo económico, la movilización social y la participación política, por un lado, y las instituciones políticas, por otro. Siguiendo al autor, son las instituciones políticas las que hacen la diferencia entre el desarrollo y el subdesarrollo político. La modernidad, que se produce cuando la participación política va acompañada de una adecuada institucionalización política, es sinónimo de estabilidad, mientras que la modernización es sinónimo de inestabilidad. Es la relación entre los niveles de participación política y de institucionalización política la que determina la existencia de estabilidad o inestabilidad política. Cuando las instituciones no son capaces de cumplir con esa función, sobre la base de las características ya mencionadas, se produce un proceso de desborde institucional, o de «pretorianización». En el extremo, este proceso puede desembocar en una intervención militar, o en una revolución, ambas entendidas como agentes de la modernización. Habría sido una ingenuidad, y un error, por parte de la política exterior estadounidense, en el período de la posguerra, pensar que el desarrollo económico conduciría, por sí mismo, a la estabilidad política. Estos últimos corresponderían a objetivos distintos, independientes entre sí, sin que existiera entre ellos una relación de causalidad de tipo lineal.

El aporte de Huntington fue de gran valor en el campo de la política comparada. Hoy nos parece bastante evidente hablar de la importancia de las instituciones, especialmente desde 1990 en adelante, en torno a la escuela conocida como «neo-institucionalismo» (ver Hall y Taylor, 1996), que ha sido la predominante en el campo de la ciencia política y de la propia economía. Hay que dar crédito a Huntington, sin embargo, por haber desarrollado esta teoría en forma sistemática, frente a los complejos procesos de modernización y de cambio social y político impulsados en el siglo veinte y, muy particularmente, en el período de posguerra. Si los economistas pusieron el énfasis en el desarrollo económico, según hemos visto en el capítulo anterior, Huntington puso el énfasis en el tema del orden político, centrado principalmente en el papel de las instituciones.

La crítica que uno pudiera dirigir al clásico trabajo de Huntington, compartiendo muchas de sus tesis centrales, especialmente en relación al papel de

las instituciones, es que, de alguna manera, existe un marcado sesgo en favor del orden político, o la estabilidad política, hasta el punto que, al menos implícitamente, el cambio social es visto como algo esencialmente disruptivo, casi como una anomalía, o patología. Adicionalmente, estas teorías, así como una parte importante de la literatura en el campo de las ciencias sociales, en los Estados Unidos, en las décadas de 1950 y 1960, aparecieron como funcionales a la política exterior de dicho país, la que terminó dando su apoyo a los nuevos regímenes autoritarios surgidos en América Latina en las décadas de 1960 y 1970. Al fin y al cabo, estos últimos habían demostrado una capacidad para producir un cierto «orden político», en un contexto de «pretorianismo de masas» y desborde institucional, frente a la amenaza comunista, en plena época de Guerra Fría. En el caso de Huntington, debe tenerse en cuenta que, más que la forma de gobierno, o el régimen político propiamente tal (democracia o dictadura), que es el enfoque de nuestro análisis, su interés estuvo dado por el «grado» de gobierno, atendiendo principalmente a los niveles de institucionalización política en relación a los procesos de desarrollo económico, movilización social y participación política. Ese orden político podía darse ya fuese bajo una forma democrática o una forma autoritaria de gobierno, en la medida que hubiese un adecuado nivel de institucionalización política. Así, por ejemplo, el régimen del PRI, en México, o la propia Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), más allá de que se tratase de regímenes políticos no democráticos, corresponderían a casos exitosos de institucionalización política.

Si Huntington se encargó de argumentar que el proceso de modernización era en sí mismo desestabilizador, Guillermo O'Donnell, en su clásico trabajo sobre «Modernización y Regímenes Burocrático-Autoritarios (Estudios en la Política de América del Sur)», primero publicado en español, en 1971, y luego en inglés, en 1979, sostuvo que, en el caso concreto de América del Sur, un cierto tipo de modernización, en la fase de «alta industrialización», lo más probable es que condujese a un tipo de régimen autoritario que denominó «burocrático-autoritario», más que a uno democrático. Se trataría de un autoritarismo «excluyente», destinado a reprimir y excluir a los sectores sociales previamente activados bajo el modelo nacional y popular. El paso de un tipo de industrialización «fácil», basado en la producción de bienes de consumo, a un tipo de industrialización difícil, o «avanzado», basado en la producción de bienes intermedios y de capital, en el contexto del desarrollo dependiente de América Latina, habría conducido a las elites militares, empresariales y tecnocráticas, a la necesidad de reprimir a estos sectores sociales previamente activados bajo la «coalición populista», y reemplazarlos por una nueva coalición gobernante. O'Donnell sustituye lo que considera un enfoque tradicional («estático»), como el de la «ecuación optimista» de Lipset, basado en la idea

de que lo más probable es que el desarrollo económico y social condujese a la democracia política, por un enfoque alternativo («dinámico»), en que lo más probable es que altos niveles de modernización, en la realidad concreta de los países de América del Sur, en las décadas de 1960 y 1970, condujesen a un tipo de régimen burocrático-autoritario como el que hemos descrito.

Este tipo de régimen autoritario sería distinto de los regímenes autoritarios «tradicionales», como la mayoría de los que han existido históricamente en América Latina, y de los regímenes autoritarios de tipo «populista», inaugurados por Juan Domingo Perón y Getulio Vargas, en Argentina y Brasil, respectivamente, y que, a fines de la década de 1960, se habrían expresado también en el autoritarismo populista del General Juan Velasco Alvarado, en el Perú, tras el golpe militar de 1968. Ambos tipos de regímenes autoritarios, tradicionales y populistas, habrían surgido en contextos de bajos niveles de modernización y diferenciación social. En este nuevo tipo de regímenes «burocrático-autoritarios», en cambio, basados en altos niveles de modernización y diferenciación social, serían las Fuerzas Armadas en cuanto tales las que asumen el poder, dotando a estos nuevos regímenes políticos de altas capacidades organizacionales. Estos últimos, basados en la doctrina de la seguridad nacional –que incluyó, quizás por primera vez, una cierta visión del desarrollo económico y social–, se articularon en torno a un nuevo tipo de alianza entre las Fuerzas Armadas, los nuevos sectores tecnocráticos que fueron desplazando a los sectores populares previamente activados bajo la coalición populista, y los sectores empresariales que habían visto amenazados sus intereses vitales, conformando una «coalición golpista» y, en definitiva, una nueva coalición gobernante llamada a profundizar el proceso de modernización capitalista (dependiente).

El carácter «excluyente» de este nuevo tipo de regímenes autoritarios contrasta con el carácter «incluyente» de la coalición populista que había surgido a partir de la década de 1940. De esta manera, América Latina habría avanzado (o retrocedido) desde una alianza inclusiva, popular, nacional, y desarrollista, basada en el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, impulsado desde el estado, a una nueva alianza militar, autoritaria, burocrática y excluyente, llamada a profundizar dicho proceso de modernización capitalista. Esta «profundización» del proceso de modernización, en países como Brasil y Argentina, tras los golpes de estado de 1964 y 1966, respectivamente, ante el agotamiento de la etapa fácil de industrialización, aparecía ligada a un nuevo modo de acumulación capitalista, en el contexto del desarrollo dependiente de América Latina. La necesidad de atraer capitales extranjeros, con la consiguiente y necesaria presencia de empresas multinacionales, y las nuevas tecnologías asociadas a dicho proceso, hacían necesario un nuevo orden político (autoritario) que permitiese acometer las tareas del desarrollo capitalista. Ante la percepción de las clases propietarias

de que las demandas previamente activadas de los sectores populares aparecían como «excesivas», surgía la necesidad de reprimir y excluir a dichos sectores, a fin de estabilizar las economías en torno a los procesos de ajuste que pudieran hacer frente a la inestabilidad macroeconómica crónica basada en la inflación, el déficit fiscal y las crisis recurrentes de balanza de pagos que, de alguna manera importante, habían estado vinculados al tipo de industrialización sustitutiva de importaciones llevado a cabo en las décadas anteriores.

En síntesis, el doble proceso de (alta) modernización y pretorianismo (de masas) estaría en el centro de este proceso de quiebre democrático y el advenimiento de un nuevo tipo de autoritarismo en América del Sur. Contrariamente a lo que se había sugerido en torno a la «ecuación optimista» de S. M. Lipset, «los altos niveles de modernización en la América del Sur contemporánea no están asociados con la democracia política» (O'Donnell, 1979, p. iii), sino con este nuevo tipo de regímenes autoritarios. El desarrollo económico y social, en el caso concreto de América del Sur, no habría conducido «a la democracia y/o la estabilidad política» (p. 204), prevista por una parte importante de las ciencias sociales referida al desarrollo y la modernización, y más bien existiría una «afinidad electiva» o una «fuerte tendencia» (p. 198) a asociar las estructuras económicas y sociales, propias de la alta modernización o industrialización, con estas nuevas estructuras políticas de tipo burocrático-autoritario.

La polémica en torno al sugerente y provocativo estudio de O'Donnell duró por lo menos una década, y la crítica no se hizo esperar. En el centro de esa crítica, y del debate suscitado en torno a las tesis de O'Donnell, estuvo el tipo de relación de causalidad que el politólogo argentino estableció entre los grados de desarrollo, industrialización o modernización alcanzados en algunos países de América del Sur –principalmente Brasil y Argentina– y el tipo de régimen político (burocrático-autoritario) resultante, advirtiéndose en ello un enfoque marcadamente determinista. Por un lado, los golpes de estado ocurridos en Chile y Uruguay, en 1973, parecían contradecir su teoría, en la medida que ambos países aparecían como casos de «desarrollo intermedio» –más que de alta modernización o industrialización–, supuestamente más propensos a la democracia política. A pesar de esta diferencia en términos de su nivel de desarrollo, ambos países terminaron por compartir, con Brasil y Argentina, las características de estos nuevos regímenes «burocrático-autoritarios», marcadamente excluyentes. La mayor crítica, sin embargo, al trabajo de O'Donnell, que nadie dudó en considerar como un gran aporte teórico, estuvo en lo que se advertía, por muchos de sus detractores, como un enfoque excesivamente economicista y determinista, al procurar explicar el surgimiento de estos nuevos regímenes autoritarios, sobre la base de ciertas características «estructurales» del desarrollo económico y social de América Latina.

Algunos de sus críticos consideraban que «los regímenes burocrático-autoritarios no podían ser explicados simplemente como una consecuencia de la interacción de fuerzas económicas» (Collier, 1979, p. 8). Así, por ejemplo, en el mismo libro editado por Collier, Fernando H. Cardoso, uno de los principales intelectuales de la teoría de la dependencia, sostuvo que la relación entre los «estados» (capitalistas y dependientes) y los «regímenes» políticos, entendidos estos últimos como las reglas formales que vinculan a las principales instituciones políticas con la naturaleza política de los vínculos entre los ciudadanos y los gobernantes, era una relación necesariamente «compleja». De esta forma, idénticas formas de estado (capitalistas y dependientes) podían coexistir con una variedad de regímenes políticos (autoritarios, fascistas, corporativos, e incluso democráticos), debiendo tenerse en cuenta que los regímenes burocrático-autoritarios se refieren a las características del régimen político más que del estado propiamente tal.

Tal vez la crítica más incisiva provino de Albert Hirschman, en el mismo libro anterior, quien sostuvo, bajo el sugerente título «Contra los Determinismos Económicos», que, en el campo de las ciencias sociales, debía evitarse el excesivo énfasis en variables de tipo económico para explicar los fenómenos políticos. Cuestiona la existencia de ciertas exigencias «intrínsecas» de la economía y el crecimiento, cuyas características «estructurales» contribuirían a explicar el surgimiento de este nuevo tipo de regímenes autoritarios. Crítica, pues, la tesis de O'Donnell referida a la existencia de ciertas exigencias intrínsecas del proceso de «profundización» capitalista, y la necesidad de pasar de la etapa fácil a la etapa difícil de industrialización, recordando que había alternativas –que no fuesen necesariamente el advenimiento de un régimen autoritario–, al supuesto «agotamiento» de la etapa fácil de industrialización. Entre ellas, menciona la necesidad de haber introducido medidas más «ortodoxas» en el manejo de la economía, con mayor énfasis en el esfuerzo exportador, y la necesidad de crear mercados de capitales y políticas pro-mercado, en claro contraste con una supuesta «elasticidad» de la economía comúnmente asociada a la etapa fácil de industrialización, de la que claramente se habría abusado. En apretada síntesis, recogiendo su crítica tanto a la «escuela estructuralista» que había predominado en América Latina, como a los «remedios fundamentalistas» de los nuevos regímenes autoritarios, Hirschman señala que «la búsqueda de una única y específica dificultad económica de tipo estructural para explicar el surgimiento del autoritarismo en América Latina, parece como poco prometedora» (Hirschman, en Collier, p. 81). Algunas de esas explicaciones había que buscarlas, no tanto en las explicaciones vinculadas a las transformaciones «estructurales», de tipo económico, llevadas a cabo en América Latina, en las últimas décadas, sino en fenómenos como el de «escalamiento ideológico» (y la

responsabilidad consiguiente de los intelectuales y de las elites dirigentes) que había conducido a la realidad de «experimentos fallidos» en la región. Frente a la posibilidad de ser acusado de asumir una postura ecléctica, la respuesta de Hirschman no se hizo esperar: «prefiero ser acusado de ecléctico que de reduccionista» (Hirschman, 1979, p. 98).

Fue sobre la base del indiscutible aporte teórico de O'Donnell, del intenso debate a que diera lugar su trabajo sobre modernización y autoritarismo, y de las fuertes críticas que recibiera, algunas de las cuales hemos mencionado, que surgió una vasta literatura, alternativa a la anterior, que procuró explicar el surgimiento de estos nuevos regímenes autoritarios sobre la base, principalmente, de variables políticas. Tal vez la expresión más emblemática de toda esa literatura fueron los trabajos de Juan Linz sobre los procesos de quiebre democrático en América Latina (Linz, en Linz y Stepan, 1978). En apretada síntesis, Linz se pregunta sobre el cómo y el porqué de los quiebres democráticos en la región y, junto con desechar las explicaciones «estructurales», basadas en variables de tipo económico, el autor adopta un enfoque «descriptivo» y «probabilístico» (no determinista, como el que resulta del enfoque estructuralista), que enfatiza variables políticas, sobre la base de un enfoque histórico. De esta manera, la realidad bastante extendida de la violencia política, la existencia de partidos anti-sistema, o de una oposición desleal, la situación de vacío de poder resultante y, en general, el papel de los actores políticos –todas ellas variables de tipo político– ayudarían a explicar dichos procesos de quiebre, más que las características estructurales de la economía o las variables de tipo económico. Lo anterior implica que no hay nada «inevitable» en los mismos y que, antes bien, el papel de los actores políticos y las dinámicas de los procesos políticos pueden conducir en una situación de crisis, a un «re-equilibrio» del proceso político, evitando el quiebre democrático.

Tomando como base el análisis de Max Weber en torno a los elementos de legitimidad, eficacia y efectividad de los sistemas políticos, Linz atribuye una importancia crucial a los sistemas de partidos. Al respecto, argumenta que las crisis de las democracias dicen relación –siguiendo en esto a Giovanni Sartori y su clasificación de sistemas de partidos «moderados» y «polarizados»–, con la existencia de sistemas multipartidistas extremos, polarizados y centrífugos, contando con la presencia de partidos más ideológicos que pragmáticos. En ese contexto, la falta de eficacia (capacidad de un régimen político para encontrar solución a los problemas básicos de la gente) y de efectividad (capacidad para implementar dichas soluciones), tienden a minar la existencia de aquellos consensos básicos que inciden, finalmente, en la legitimidad del sistema en términos de aquellas creencias compartidas, por parte de un número sustancial de ciudadanos, de adhesión (lealtad, en definitiva) a determinadas reglas del juego.

De esta manera, los problemas «estructurales» no resueltos pueden contribuir a afectar la eficacia y, en el largo plazo, la legitimidad del sistema, pero raramente constituyen la causa «inmediata» de los procesos de quiebre democrático. Más bien, son estas falencias en el nivel de la intermediación política, principalmente referido al papel de las elites dirigentes y los sistemas de partidos, donde han de encontrarse las causas de los quiebres democráticos. Del mismo modo, las variables externas tampoco conducen, por sí mismas, a los procesos de quiebre democrático, los que suelen explicarse por factores internos, más que externos. En todo este proceso, la forma de gobierno (presidencialismo *versus* parlamentarismo) también aparecería como una variable política a considerar (a ese debate dedicaré, íntegramente, el capítulo VI).

En una línea similar a la adoptada por Linz, sostengo que los procesos de quiebre democrático deben explicarse por factores internos más que externos, políticos más que económicos (o «estructurales»). En general, especialmente en los Estados Unidos, existe una cierta incapacidad para identificar las causas internas, o domésticas, de los procesos políticos en América Latina, incluidos los de quiebre democrático. Suele creerse que todo lo que ocurre en el mundo —especialmente al sur del Río Grande— está digitado o monitoreado directamente desde el norte. Recuerdo nítidamente que cuando llegué a los Estados Unidos para seguir estudios de postgrado en ciencia política, a comienzos de la década de 1980, bajo la primera administración de Ronald Reagan, en medio de este encendido y fascinante debate entre O'Donnell, Linz y otros, pude constatar que, en la percepción de un número importante de líderes de opinión estadounidenses, y de una manera bastante simplista, Nixon y la CIA habían destruido la democracia chilena y derrocado al Presidente Allende —algo similar podía decirse de los restantes procesos de quiebre democrático en América Latina, los que habrían estado decisivamente vinculados a la política exterior estadounidense. Cualquier otra consideración o explicación era vista como altamente improbable, interesada o incluso sospechosa, proveniente seguramente de las fuerzas de la reacción interna, en cada uno de estos países («*down there*»). Después de vivir, estudiar y enseñar durante algunos años en dicho país, descubrí que la realidad opuesta era igualmente cierta; esto es, que desde el punto de vista de quienes estábamos inmersos en los procesos políticos internos, en cualquiera de los países de la región, existía —y existe— una marcada dificultad para entender los procesos externos y las influencias que ejercían —y ejercen— sobre los procesos internos. Lo que surge, pues, es la necesidad de una posición más equilibrada, que sepa conjugar de manera adecuada el peso relativo de los factores internos y externos.

No dudo en sostener que los factores que explican los procesos de quiebre democrático en América Latina son principalmente internos y que los factores

externos a lo más deben considerarse como «variables intervinientes» –lo que no es una cuestión menor o trivial–, que contribuyeron a ahondar o intensificar las crisis internas o a precipitar las cosas en una determinada dirección, sin constituir la causa directa o inmediata de esos procesos de quiebre democrático. De esta manera, resulta bastante obvio afirmar que los Estados Unidos efectivamente vieron con alivio –y que en la mayoría de estos casos dio su apoyo, directa o indirectamente– el conjunto de golpes militares iniciados en Brasil, en 1964, seguido de Chile y Uruguay, en 1973, y en Argentina, en 1976. Es más, habría que dedicar capítulos enteros al análisis de la política exterior estadounidense, en plena Guerra Fría, con menciones a la doctrina de la seguridad nacional y las técnicas de contra-insurgencia, la formación de las elites militares en la Escuela de las Américas, en Panamá, y los intereses económicos expresados en las inversiones estadounidenses y las empresas multinacionales, para entender a cabalidad esos procesos de quiebre. Todo ello debe ser objeto de un análisis minucioso, caso a caso, con buena base empírica, al margen de prejuicios ideológicos y caricaturas. Una cosa muy distinta, sin embargo, es deducir una relación de causalidad, directa y mecánica, entre estos factores externos y los procesos de quiebre democrático. Ello, sin perjuicio de que, según veremos más adelante, en los procesos de transición y consolidación democráticos los factores externos sí tuvieron un peso específico más relevante.

En esa búsqueda de una posición más equilibrada, el debate en torno a los factores externos debe referirse, principalmente, a las dinámicas de la Guerra Fría y la confrontación este-oeste, entre los Estados Unidos y la URSS, y sus implicancias y repercusiones en América Latina, especialmente a partir de la revolución cubana (1959). Si hay un factor externo que puede ser mencionado precisamente como una variable «interviniente» en los procesos de quiebre democrático en América Latina, en las décadas de 1960 y 1970, fue precisamente el de la revolución cubana. Ello contribuyó, como pocos factores, a producir una fuerte polarización política en la región. Nadie quedó indiferente frente a esta nueva dinámica política. Por un lado, la revolución cubana demostró, en los hechos, que era posible «saltarse etapas» en el proceso de construcción del socialismo y que las tesis «etapistas» sostenidas históricamente por el Partido Comunista, sobre la base de la maduración de las contradicciones internas del capitalismo, chocaban con el ejemplo elocuente de la revolución cubana y las posibilidades que se abrían para el conjunto de la región. Por otro lado, la «internalización» de lo que hasta ese momento aparecía como una amenaza «externa» (el comunismo), sumió rápida y dramáticamente al conjunto de la región en niveles desconocidos de polarización política. América Latina pasó a ser escenario de un conflicto global que no admitía matices ni distinciones ni treguas.

Esta fuerte polarización política se expresó, en la realidad concreta de América Latina, en torno a aquel trágico dilema que marcó el escenario político en el período señalado, entre «reforma o revolución». O se estaba del lado de la reforma o se estaba del lado de la revolución. La derecha pasó a adoptar una postura meramente defensiva, a veces como mera espectadora, a veces optando por el «mal menor», o derechamente embarcada en estrategias golpistas de la mano de los Estados Unidos. En ese contexto, y como muchos otros países, Chile pasó a ser un verdadero caso de estudio («*showcase*») entre los partidarios de la reforma, en torno a la «Revolución en Libertad», encabezada por el Presidente Eduardo Frei Montalva, y los partidarios de la revolución, en torno a la «Vía Chilena al Socialismo», encabezada por el Presidente Salvador Allende. Mientras las fuerzas de la reforma y de la revolución –es decir, las fuerzas partidarias del cambio social, con propuestas programáticas bastante similares, por lo demás– se enfrascaban en una lucha sin cuartel, fuertemente influida por la revolución cubana, con el surgimiento de una extrema izquierda, guerrillera y foquista, basada en la subversión del orden «democrático-burgués», la derecha preparaba su contra-ofensiva y contra-hegemonía para deshacerse de ambas, las más de las veces con el apoyo explícito o implícito de los Estados Unidos. A su turno, la URSS, con serias reservas en torno a la experiencia de Allende, de un socialismo construido en «democracia, pluralismo, y libertad», consolidaba su alianza, y apoyo, a la revolución cubana, considerada como cabeza de playa («*beachhead*») en la región y, con algunas reservas ideológicas, apoyaba a una extrema izquierda que es tal vez lo más cercano que hayamos tenido en la región al «infantilismo revolucionario» denunciado por V. I. Lenin a comienzos del siglo veinte.

Del mismo modo, puede decirse que fueron las variables políticas más que las variables económicas las que influyeron decisivamente en los procesos de quiebre democrático. No es que los factores «estructurales» no tuviesen importancia en el largo plazo. No puede considerarse que fuese una simple coincidencia el que los casos más brutales y emblemáticos de quiebre democrático en América Latina, como Brasil, Chile, Uruguay y Argentina, correspondiesen precisamente a los casos más emblemáticos de sustitución de importaciones dirigidas desde el estado, especialmente a partir de la década de 1940. Esta fue la gran contribución teórica de O'Donnell. Resulta innegable que, hacia fines de la década de 1960, ese modelo de desarrollo experimentaba una profunda crisis, y evidentes signos de agotamiento, tal como lo hemos analizado en el capítulo anterior. Adicionalmente, la crisis de ese modelo de desarrollo fue un aspecto del atractivo que ejerció la revolución cubana en las décadas de 1960 y 1970. En efecto, si, tal como sostuvieron los máximos exponentes de la teoría de la dependencia, ya sea en su versión más temprana, con su simplismo y reduccionismo,

o en su versión más tardía, con su mayor complejidad, el intento por consolidar un capitalismo nacional, sobre la base de la idea de una segunda independencia nacional y un crecimiento «hacia adentro», de sustitución de importaciones, no había hecho más que profundizar los lazos de dependencia con los países desarrollados, principalmente con los Estados Unidos, entonces la única salida era derechamente la revolución socialista, de tipo anti-imperialista, tesis que cobró vida tras el triunfo de la revolución cubana.

Más allá de estas consideraciones, sin embargo, y sin desmerecer las variables «estructurales» ligadas al proceso de desarrollo, o los factores externos, los procesos de quiebre democrático fueron gatillados principalmente por factores políticos, más que económicos, y de carácter interno, más que externo. La responsabilidad de las elites dirigentes, el rol de los actores políticos, ciertas características de la forma de gobierno presidencialista, y su relación con los sistemas de partidos y sistemas electorales, los niveles de polarización política existentes, el deterioro de los niveles de legitimidad, eficacia y efectividad de los sistemas políticos, fueron conduciendo, no en forma inevitable, pero sí de manera sostenida, a un grave proceso de erosión de las bases mismas del régimen democrático de gobierno, hasta desembocar, en varios países de la región, en un proceso de quiebre democrático. No hubo nada de «inevitable» en estos procesos, como que países como Colombia y Venezuela no sufrieron el mismo desenlace autoritario. Ello no obsta a que en muchos de estos procesos existiese la percepción de estar en presencia de una verdadera «tragedia griega», como le expresara el ex Senador y ex candidato a la Presidencia de la República por el Partido Demócrata Cristiano, Radomiro Tomic, en carta dirigida al General Carlos Prats, Comandante en Jefe del Ejército de Chile, en agosto de 1973, un mes antes del golpe militar: «Como en las tragedias del teatro griego clásico, todos saben lo que va a ocurrir, todos dicen no querer que ocurra, pero cada cual hace precisamente lo necesario para que suceda la desgracia que pretende evitar» (en Alfredo Jocelyn-Holt, revista *Qué Pasa*, noviembre de 2008, p. 20).

Es evidente que las múltiples manifestaciones de la crisis económica, ligada a los fenómenos de inflación e hiperinflación, déficit fiscales crónicos y crisis de balanza de pagos, entre otras tantas manifestaciones de inestabilidad macro económica, según hemos analizado en el capítulo II, contribuyeron a ahondar la crisis, precipitando las cosas de diversas maneras, a la vez que alienando a las clases medias, las que llegaron a constituirse en uno de los principales soportes de los nuevos regímenes autoritarios. Nada de lo anterior es suficiente, sin embargo, a la hora de explicar, en una relación de causalidad, los fenómenos de quiebre democrático. Más gravitante que todo ello fue el peso de los factores políticos, en un contexto internacional que estuvo dado por la Guerra Fría, la confrontación este-oeste y el decisivo impacto de la revolución cubana, y en un

contexto interno de fuerte polarización política, factores que incidieron directamente en los procesos de quiebre democrático. Tampoco existen dudas –muy por el contrario, existe una amplia evidencia al respecto– de que en la mayoría de esas intervenciones militares estuvo presente, directa o indirectamente, la acción de los Estados Unidos. Sin embargo, lo que nos interesa enfatizar es la primacía de los factores internos, por sobre los factores externos, y de las variables políticas por sobre las variables económicas (o «estructurales») en los procesos de quiebre democrático en América Latina.

TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA. Hemos sido sorprendidos por la magnitud y profundidad de la «tercera ola» democratizadora iniciada en el sur de Europa, a mediados de la década de 1970, y en América Latina, hacia fines de esa década y comienzos de la década de 1980. Bástenos con señalar que, mientras en 1969, el 19% de la población latinoamericana vivía bajo regímenes democráticos, en 1999 ese porcentaje llegaba a un 96%; es decir, todos los países de la región, con la sola excepción de Cuba (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2003). Lo anterior, sin perjuicio de las serias debilidades y falencias de estas nuevas democracias, especialmente en términos de los desafíos de la gobernabilidad democrática, según veremos en el capítulo V.

¿Cómo surgieron estos procesos de transición a la democracia en América Latina? ¿Cómo se puede explicar esta «tercera ola» democratizadora en la región, en nuestra historia más reciente? ¿En qué situación nos encontramos actualmente, enfrentados a los desafíos de los procesos de transición y consolidación democrática en la región? ¿Cuál es el escenario que surge a comienzos de la década de 2000? Éstas son algunas de las preguntas que me hago en las líneas que siguen.

La referencia obligada a este respecto, y el punto de partida, es el clásico trabajo de O'Donnell y Schmitter, llevado a cabo junto a Laurence Whitehead (1986), con una introducción de Abraham Lowenthal, en un proyecto llevado a cabo entre 1979 y 1984; es decir, con las primeras transiciones que correspondieron a los casos de República Dominicana (1978), Ecuador (1979) y Perú (1980). Es digno de destacar que este estudio no se refiere a los procesos de transición «hacia la democracia», sino a los procesos de transición «desde el autoritarismo», como para enfatizar la incertidumbre en términos del desenlace de dichos procesos y la precariedad que ya se advertía en las nuevas democracias de América Latina –precariedad que se extiende hasta el día de hoy, como veremos más adelante-. Aclaran que se trata de transiciones «no revolucionarias» desde regímenes autoritarios, por lo que se excluyen los casos de Nicaragua y Cuba, junto con señalar que existe un «sesgo normativo» en esa opción metodológica y conceptual, sobre la base de postular el valor intrínseco

de la democracia política. Finalmente, en una perspectiva comparativa con las transiciones a la democracia que tienen lugar en la Europa meridional (España, Portugal y Grecia), los autores afirman que, en el caso de América Latina, y a diferencia de Europa, son los factores domésticos, más que los factores externos, los que explican los procesos de transición.

En apretada síntesis, en el volumen referido a América Latina, O'Donnell y Schmitter afirman que no es posible formular una «teoría general» sobre las transiciones y que lo que hay son conclusiones «tentativas», sobre democracias «inciertas». A lo más, de lo que se dispone es de ciertos «pedazos de mapa», sobre la base de los «instrumentos de navegación» que manejan los actores políticos y sociales. En el centro de estas transiciones están los procesos de «liberalización» que preceden a los procesos de «democratización» propiamente tales. Partiendo de la base de que los procesos de democratización son perfectamente reversibles, y que la regresión autoritaria es posible, es el proceso de apertura o liberalización, el que abre paso a la democratización.

El «Talón de Aquiles» de los regímenes burocrático-autoritarios estaría dado, según los autores, por la promesa inicial de dichos regímenes de restablecer la democracia y la libertad, con la consiguiente pugna entre «duros» y «blandos», la que facilita, a la postre, el paso desde la «dictablanda» (autoritarismo liberalizado) a la «democradura» (democracia limitada). En ese proceso aparece como deseable que el proceso de transición tenga lugar sin mayores componentes de violencia o discontinuidades dramáticas, pues en ese caso el desenlace puede ser la revolución más que la democracia (como de hecho ocurrió en Nicaragua en 1979). El paradigma que predomina al interior de la «tercera ola» democratizadora, es el de la negociación a través de pactos («democracia pactada»), más que la derrota en una guerra externa o una revolución que, como se ha dicho, es más conducente a un tipo de régimen autoritario que a uno democrático. En este proceso, como los regímenes militares ya no responden a la forma tradicional basada en la acción de los «caudillos», sino que son las Fuerzas Armadas en cuanto tales las que ejercen el poder, en los cálculos que estas realizan, especialmente en el nivel de los altos mandos, resulta clave la percepción de poder ver amenazada su integridad profesional (institucional), el temor a una politización o, incluso, en algunos casos, el tema de la corrupción, todo lo cual juega a favor del proceso de democratización.

Aunque estos procesos de transición, en cuanto «negociación pactada», generalmente se basan en el papel de las elites dirigentes, civiles y militares, de gobierno y oposición, es la llamada «resurrección de la sociedad civil» la que gatilla el momento de «liberalización», como preámbulo del proceso de «democratización». El primero sigue siendo un momento esencialmente militar, mientras que este último es, esencialmente, un momento político. El llamado a

elecciones suele ser el hecho que gatilla el proceso de transición, con profundos impactos entre los actores políticos, especialmente en cuanto a la reorganización de los partidos políticos y la interacción entre los «blandos», del régimen autoritario y los «moderados» de la oposición. Los maximalistas o voluntaristas de ambos lados suelen constituir un obstáculo en términos del proceso de transición, aunque son parte del juego político. En todo este proceso de transición desde la liberalización, o apertura, hacia la democratización, y siguiendo la metáfora de un juego de ajedrez entre varios actores, especialmente en cuanto a los niveles de incertidumbre asociados a dichos procesos, hay dos generalizaciones que sí se pueden hacer: está prohibido para los actores amenazar, o tomar, el «rey», que corresponde a los derechos de propiedad de la burguesía (que son inviolables), o la «reina», que corresponde a la existencia e integridad institucional de las Fuerzas Armadas.

En todo este juego político, basado en la acción de los actores políticos, y en factores internos más que externos, hay avances y retrocesos. Este es, precisamente, el enfoque adoptado por Frances Hagopian y Scott Mainwaring (2005), basado en la «tercera ola» democratizadora iniciada en 1978, en América Latina. Ambos autores, que escriben dos décadas después del –a estas alturas– clásico trabajo de O'Donnell y Schmitter, cuestionan, teórica y empíricamente, los enfoques basados en las teorías de la «modernización» (desarrollo económico), de la «estructura de clases» (por ejemplo, la necesidad de contar con una burguesía fuerte o una clase trabajadora de determinadas características), o del «desempeño económico», para explicar la durabilidad de la democracia en la región. Lo cierto es, según Hagopian y Mainwaring, que en este proceso reciente de democratización, absolutamente inédito en la historia de América Latina, las nuevas (y no tan nuevas) democracias han sobrevivido a niveles críticos de pobreza y desigualdad. Asimismo, las democracias de masas han ido sustituyendo a las democracias elitistas que existieron históricamente, con niveles crecientes de participación electoral.

Procurando explicar los cambios de regímenes políticos en la región que van entre 1946 y 1999 (53 cambios de régimen, incluyendo 32 casos de transiciones a la democracia y 21 casos de quiebre democrático) a través de los efectos combinados de una serie de variables que incluyen el nivel de desarrollo económico (ingreso per capita), la estructura de clases (porcentaje de la fuerza de trabajo en el sector manufacturero), el desempeño económico (crecimiento e inflación), el ambiente político regional, la fragmentación política (número efectivo de partidos existentes) y la polarización partidaria, los autores concluyen que son los factores políticos –principalmente de contingencia («contingency») y de agencia («agency»)– más que los factores «estructurales», los que ayudan a explicar los cambios de regímenes políticos en América Latina. De

todos estos factores, ya sea en términos de transición a la democracia o de quiebre democrático, el ambiente político regional –favorable o adverso a uno u otro proceso especialmente en el nivel de las elites dirigentes– tendría un peso específico particularmente influyente.

Si los avances son dignos de destacar, en una serie de niveles, los retrocesos no pueden ser ignorados. Estos se refieren, principalmente, según los autores, al «pésimo desempeño gubernamental» («*dismal government performance*»), en medio de esta ola democratizadora. En la mayoría de los países, los regímenes democráticos habrían fallado en promover el crecimiento económico, reducir la pobreza, disminuir las desigualdades y enfrentar los amenazantes niveles de delincuencia (Ibid, p. 10). A pesar de todas estas dificultades y retrocesos, las nuevas democracias fueron capaces de sobrevivir, más allá de su mal desempeño económico –y es que el impacto de este último, en términos de su incidencia en la sobrevivencia de la democracia, está mediado por factores de tipo político, que son los que más pesan. Entre estos últimos, cabe mencionar los factores externos, como la existencia de un ambiente internacional (regional y global) favorable a la democracia y las actitudes (en general, favorables) de las elites y las masas, los cuales han contribuido a sostener las nuevas democracias. A pesar de la polarización, la fragmentación y un crecimiento económico mediocre, estas nuevas democracias surgidas bajo la «tercera ola» democratizadora, darían cuenta de mejores condiciones y posibilidades de «sobrevivencia» («*survivability*») que la anterior ola democratizadora de 1944-1977. Es aquí, precisamente, donde los factores externos adquieren una influencia determinante. Así, por ejemplo, la intervención de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Paraguay, Guatemala y Perú, o de los Estados Unidos en El Salvador y Guatemala en la década de 1980, tuvieron una importancia decisiva en términos de los procesos de democratización en ambos países.

En síntesis, el contraste entre los avances y retrocesos había contribuido a crear una fuerte brecha entre expectativas y realidades, teniendo como trasfondo una marcada debilidad de los estados (Mainwaring) y vulnerabilidad de las instituciones (Hagopian), todo lo cual conduciría a un creciente desencanto ciudadano en relación a las nuevas democracias. Si bien es cierto que estas últimas han sobrevivido a los más diversos obstáculos, lo han hecho en condiciones de vulnerabilidad. Finalmente, aunque no son los factores estructurales, y de desempeño económico, los que ayudan a explicar los cambios de regímenes políticos, ellos sí serían importantes en términos de la calidad, y de la solidez, de las nuevas democracias (abordaremos el tema con mayor detención en el capítulo V).

En las líneas que siguen, deseo argumentar que uno de los aspectos más notables que presenta esta reciente ola democratizadora en América Latina, es

la manera en que cuestiona aspectos medulares de algunas de las principales teorías que se habían desarrollado en el campo de las ciencias sociales, especialmente desde la década de 1950. Es así, por ejemplo, que Adam Przeworski, refiriéndose a la caída del Muro de Berlín (1989) como uno de los aspectos más visibles de esta reciente ola democratizadora, señala que la «Primavera del Pueblo» fue un «fracaso estruendoso (*dismal failure*)» de la ciencia política» (Przeworski, 1991). La afirmación se refiere, principalmente, a la distinción que se había hecho en el campo de la ciencia política –principalmente por parte de Juan Linz, reflexionando sobre el caso español, en una perspectiva comparada– entre regímenes «totalitarios» y «autoritarios». Una de las diferencias más importantes entre ambos tipos de regímenes se refería al supuesto carácter «irreversible» de los regímenes llamados «totalitarios», a diferencia de los regímenes «autoritarios», los que aparecían como esencialmente reversibles. No cabe aquí referirse al uso y abuso político que se hizo de esta distinción por parte de la primera administración del Presidente Ronald Reagan, especialmente del Secretario de Estado, Alexander Haig, y la Embajadora en Naciones Unidas, Jeanne Kirkpatrick, los que procuraron justificar la enemistad frontal con los regímenes «totalitarios» (comunistas) y una mayor flexibilidad, cuando no una franca cercanía o complicidad, con los regímenes meramente «autoritarios», como los de América Latina, basados, justamente, en el carácter supuestamente irreversible de aquellos y el carácter reversible –además de su anti-comunismo militante– de estos últimos.

El «fracaso estruendoso» de la ciencia política bien puede interpretarse como una carencia, en un sentido más amplio, de las ciencias sociales, especialmente a la luz de toda aquella literatura que había apuntado a la necesidad de una serie de requisitos, prerequisites o condiciones –estructurales, principalmente–, de tipo económico, social, o cultural, para el establecimiento y la consolidación de la democracia en regiones como América Latina. En el fondo, la democracia aparecía como reservada para los países desarrollados o de determinadas características culturales. Así, por ejemplo, Seymour Martin Lipset, quien escribiera uno de los trabajos clásicos sobre la materia («Algunos Requisitos Sociales de la Democracia: Desarrollo Económico y Legitimidad Política», 1959), argumentó que «en el mundo moderno...el desarrollo económico, que incluye la industrialización, la urbanización, altos niveles educacionales, y un aumento sostenido en los niveles de la riqueza general de la sociedad, aparece como una condición básica para la sustentación de la democracia» (p. 86). El propio Lipset se remite a Max Weber, quien sostuvo que la democracia moderna sólo podía desarrollarse bajo las condiciones únicas de la industrialización capitalista (Idem, p. 73). Así como la *legitimidad*, basada en la capacidad del sistema político de generar y mantener la creencia en que determinadas

instituciones políticas son las más apropiadas para el sistema, era fundamental para la estabilidad de un sistema social y político, la *efectividad* del mismo estaba dada por el grado de desarrollo económico con los rasgos o características señalados anteriormente. Finalmente, en el caso concreto de América Latina, Lipset sostenía que la estructura económica y social heredada de la colonia había impedido a la región continuar por el camino seguido por las ex colonias inglesas, resultando de todo ello que las nuevas repúblicas nunca desarrollaron los símbolos y el «aura» de legitimidad necesarios para la estabilidad del sistema social y político.

Existe una vasta literatura, en la línea de Weber y Lipset, que sostiene que el nivel de desarrollo económico, generalmente referido al nivel de ingreso per cápita, es un buen predictor de la democracia. Así, por ejemplo, Arend Lijphart sostiene, sobre la base del estudio de 21 democracias ininterrumpidas, desde la Segunda Guerra Mundial, que ellas corresponden a los países de mayor bienestar, caracterizados por altos niveles de desarrollo económico –en términos de alta industrialización y alta urbanización– y que, la mayoría de ellos, están concentrados en el área noratlántica de países (Lijphart, 1984). Incluso entre los críticos de algunas de estas teorías, suele existir un consenso bastante amplio acerca de la existencia de un cierto tipo de relación entre niveles de desarrollo económico y estabilidad democrática. Lo que se cuestiona es que, en el caso particular de América Latina, el argumento acerca de los requisitos, pre-requisitos o condiciones para la democracia, no se sostiene, lo que se haría aún más evidente a la luz de esta reciente ola democratizadora.

Ya he señalado que el clásico trabajo de O'Donnell (1979) fue el primero en cuestionar la «ecuación optimista» de Lipset en cuanto a que el desarrollo económico conduciría, probablemente, a la democracia. En una línea similar, que incluye la tercera ola democratizadora en el mundo, Mainwaring y Pérez-Liñan (2003) replantean esta relación entre modernización y democracia, refiriéndose derechamente al «excepcionalismo» de América Latina en perspectiva comparada. Concretamente, y sobre la base de un estudio empírico, de tipo cuantitativo, sostienen que, en el período comprendido entre 1945 y 1996, queda claramente demostrado que (1) el nivel de desarrollo tuvo un impacto más bien modesto en las perspectivas de la democracia en la región, (2) que el ingreso per cápita y, en general, el nivel de desarrollo económico, es un mal predictor de la democracia en América Latina, al menos cuando se le compara con otros países en el mismo rango de ingreso per cápita, y (3) que este «excepcionalismo» de América Latina cuestiona las explicaciones «estructurales» referidas a la relación entre niveles de desarrollo económico y tipo de régimen político. En síntesis, y contrariamente a lo que suelen indicar los estudios comparativos, la sobrevivencia de la democracia en América Latina ha sido posible

en un contexto de bajo desarrollo económico, descartándose cualquier tipo de relación lineal entre ambas variables.

Si el surgimiento de esta reciente ola democratizadora pareciera sorprender –por su persistencia o resiliencia– en relación a aquellas teorías que ponían el acento en el desarrollo económico, en la modernización de las estructuras económicas y sociales como condición para la democracia, algo similar puede decirse en relación a toda una vasta literatura que, durante años y décadas, enfatizó ciertas características de la cultura política latinoamericana para explicar las dificultades en establecer y consolidar la democracia en la región. En apretada síntesis, la existencia de una cultura católica, centralista, corporativista, clientelista, patrimonialista, elitista, jerárquica, vertical, entre otros rasgos que suelen atribuirse a la cultura política latinoamericana –en definitiva, una cultura política más bien autoritaria–, estaría en la raíz de las dificultades para establecer la democracia en la región. Así como Lipset (y Weber) pueden señalarse como los pioneros de las teorías basadas en el desarrollo económico, o la modernización, Howard Wiarda es un buen exponente de este otro tipo de explicaciones, basadas en ciertas características de la cultura política latinoamericana. «El hecho es» –sostiene Wiarda– «que América Latina fue fundada sobre una base feudal, oligárquica, autoritaria y elitista. América Latina fue el producto de la contrarreforma, de la escolástica medieval y el catolicismo, de la inquisición y, francamente hablando, de principios no igualitarios, no pluralistas y no democráticos. Muchas de estas características, que están presente en el desarrollo temprano de la región, por mucho que hayan sido modificadas, puestas al día o «modernizadas», están presentes hasta el día de hoy, insertas en el comportamiento cultural, social y político, y en las principales instituciones de la región» (Wiarda, 2001, p. viii). Algunos años antes, junto a Harvey Kline, Wiarda había sostenido que «probablemente podemos afirmar, con bastante seguridad, que, mientras la cultura política norteamericana es fuertemente liberal y lockeana, la de América Latina, al menos históricamente, es fuertemente elitista, jerárquica, autoritaria, corporativista, y patrimonialista» (Wiarda y Kline, 1979, p. 11).

Estas características, que el autor relaciona con la existencia de una cultura y una civilización muy particular y diferenciada («*distinct*»), como la de América Latina, tendrían sus orígenes en la experiencia colonial, de la conquista, y las raíces feudales, medievales, y tomistas, propias del desarrollo histórico de España y Portugal, basadas en la ortodoxia religiosa y el autoritarismo político. Tres siglos de experiencia colonial, por una senda muy distinta, diametralmente opuesta a la de Norteamérica, habrían dejado una profunda huella en las estructuras de iberoamérica, explicando buena parte de las dificultades para establecer y consolidar la democracia. El liberalismo, a diferencia de los Estados Unidos,

nunca habría pasado a ser la ideología dominante o a alcanzar un *status* de mayoría o a sustituir el tradicionalismo. Rousseau, más que Locke, el positivismo de Comte y el corporativismo de la Iglesia Católica, de raíz medieval, más que el liberalismo, el pluralismo, y la tolerancia, habrían sido las principales influencias en el desarrollo político de América Latina. Desde muy temprano, tras los procesos de independencia, el autoritarismo conservador habría terminado por imponerse sobre el incipiente liberalismo de algunos de los precursores de la independencia, al interior de unos regímenes políticos que a lo más vieron la luz de la república, pero en ningún caso de la democracia.

Por su parte, Claudio Véliz, en su libro, «La tradición centralista de América Latina», sostiene que uno de los rasgos que caracterizan a América Latina, y que marcan un claro contraste con Europa Occidental y los Estados Unidos, es el del centralismo. La tesis de Véliz, en un libro escrito en medio del período de los regímenes burocrático-autoritarios (1980), es que esa más reciente ola autoritaria, como otras en el pasado, tendría sus raíces en la tradición centralista de América Latina, correspondiente a una «disposición secular de la sociedad latinoamericana» que la hace tan diferente de la de los países industrializados del norponiente europeo (Véliz, 1980. P. 1). Dicho centralismo latinoamericano tendría su explicación en cuatro ausencias: (1) la ausencia de una experiencia feudal –más bien lo que habría existido es un absolutismo español, de la mano de un centralismo regalista, con la excepción de la «pausa liberal» de fines del siglo XIX, (2) la ausencia de un inconformismo religioso, como el que acompañó a la reforma protestante, resultando todo ello en el fuerte centralismo de la Iglesia Católica, (3) la ausencia de algo parecido a la revolución industrial que tuvo lugar en Europa, resultando en una compleja estructura de clases (la misma de la que América Latina careció), y (4) la ausencia de aquellos desarrollos ideológicos, sociales, y políticos asociados a la revolución francesa, que tan dramáticamente transformaron el carácter de las sociedades europeas (Véliz, p. 3). Contrariamente a todo aquello, América Latina habría evolucionado por otros derroteros basados en sociedades preindustriales, y una racionalización y burocratización premodernas, de corte centralista.

Obviamente que el solo enunciado de tales «ausencias», bien puede constituirse en el punto de partida de la crítica a la tesis de Véliz, en la medida que, difícilmente, el desarrollo político, económico, social y cultural de una región –en este caso, América Latina–, puede explicarse simplemente por «ausencias», como las ya indicadas, o cualesquiera otras, teniendo como modelo el de los países europeos y norteamericanos, hijos, la mayoría de ellos, del feudalismo, la reforma protestante, la revolución francesa o la revolución industrial, con todos los cambios asociados a los mismos. Lo que tienen en común Wiarda, Kline, Véliz y otros, es el intento de explicar los procesos políticos a partir de ciertos

rasgos culturales, los que dirían relación, entre otras cosas, con las dificultades para asentar la democracia en América Latina.

Algunas de las teorías de la década de 1950 fueron aún más lejos, para hablar derechamente de ciertas «patologías» que caracterizarían a los países latinoamericanos, en el campo social, económico, político o cultural, incluida la «Patología de la Democracia en América Latina» (Pierson, 1950) —entre otras, las mil maneras en que América Latina sería distinta del modelo liberal, anglosajón, protestante, descentralizado y democrático. Así, por ejemplo, tras tres siglos de «incomunicación» con el exterior, sumidos en la «oscuridad» de los tiempos y estructuras coloniales, el «fogonazo» de la luz del mediodía a la que de pronto se vieron expuestos los líderes de la independencia hispanoamericana, habría hecho que se vieran repentinamente «enceguecidos» por la luminosidad del pensamiento revolucionario de Francia, Inglaterra y los Estados Unidos (el mundo «exterior»), para volver a caer en la oscuridad constituida ahora por la anarquía y el despotismo —sólo en el curso del siglo XX América Latina se habría reencontrado con el mundo exterior, alcanzando a sintonizar con algunas de las ideas liberales presentes en los países más «avanzados» (Pierson, p. 102 —ver, también, Griffith, Plamenatz y Pennock, 1956).

En fin, podrá ser esta última la forma más extrema, y hasta caricaturesca, de explicar ciertos rasgos de la cultura política latinoamericana, o hispanoamericana, y la forma en que estos rasgos procuran explicar ciertos procesos políticos, como el de la democratización. Lo que hay, sin embargo, detrás de todas estas explicaciones que he revisado muy someramente, es un cierto determinismo, económico, social o cultural, que nos impide una cabal comprensión de fenómenos como el de la reciente (y actual) democratización en América Latina.

En otro nivel, y en forma más reciente, existe una interesante literatura que intenta explicar algunos de los problemas relacionados con la estabilidad democrática en América Latina, basada, ya no en las estructuras económicas o en ciertos rasgos de la cultura política, sino específicamente en la forma de gobierno (presidencial) adoptada por la totalidad de los países de la región, desde los procesos de la independencia (hemos excluido de este libro a los países del Caribe). Sin perjuicio de que, en lo personal, tengo bastante afinidad con muchas de las afirmaciones contenidas en este tipo de enfoques, no puedo dejar de señalar que también aquí se puede advertir un cierto determinismo que no logra explicar cómo las nuevas —y no tan nuevas— democracias de la región se mantienen como tales a pesar de tener en común una forma de gobierno presidencial. Podría decirse que la persistencia de la democracia en América Latina no sólo tiende a cuestionar la mayoría de las teorías de tipo estructural, algunas de las cuales hemos revisado, sino también un cierto determinismo que se advierte en estas nuevas teorías sobre el presidencialismo y su relación con la estabilidad política democrática.

En apretada síntesis, algunos de los máximos exponentes de esta escuela, como Juan Linz y Arturo Valenzuela (1994) sostienen que la gran mayoría de las democracias estables en el mundo, han sido parlamentarias y, unas pocas, semipresidenciales o semiparlamentarias. El caso del presidencialismo estadounidense, que fue adoptado por la totalidad de las naciones hispanoamericanas, correspondería, en una perspectiva comparativa, a un caso excepcional. La legitimidad democrática «dual» que se encuentra en dichos sistemas, en la medida que tanto el Presidente de la República como el Parlamento tienen su origen en el voto popular, con el potencial conflicto entre ambos poderes del estado que ello implica, la «rigidez» de los sistemas presidenciales, en la medida que se basan en períodos presidenciales fijos e inamovibles, las ventajas de un voto de «no confianza», como ocurre bajo las formas de gobierno parlamentarias, comparados con el mecanismo extremo de las «acusaciones constitucionales», bajo los sistemas presidenciales, enfrentados a una crisis, el juego de «suma cero» que existiría en una forma de gobierno presidencial, en el que la fuerza triunfante se lo lleva todo, mientras que la fuerza derrotada lo pierde todo, el componente implícito de tipo plebiscitario que estaría presente bajo una forma de gobierno presidencial, y su tendencia hacia la polarización, el personalismo, el populismo y la presencia de «outsiders» en la arena política, a diferencia de una forma parlamentaria de gobierno, basada en un sistema de partidos institucionalizada, serían algunas de las características y de las ventajas del parlamentarismo frente al presidencialismo. Adicionalmente, Arend Lijphart, en el mismo libro anterior, añade a las ventajas de una forma de gobierno parlamentaria en relación a una forma presidencial, las de una «democracia consensual», con su tendencia a compartir, limitar y dispersar el poder en relación a la «democracia mayoritaria», la que considera inherente al presidencialismo.

Sea como fuere, lo que está implícito en este tipo de análisis es que, en la consideración de las razones que explican la mayor propensión a la inestabilidad política en América Latina, no se debe recurrir a las estructuras económicas y sociales, o a ciertos rasgos de la cultura política, sino a los arreglos políticos e institucionales que rigen la vida social. En esa perspectiva, «los problemas estructurales que son inherentes al presidencialismo» (Linz, en Linz y Valenzuela, p. 69) explicarían una parte importante de estas dificultades para consolidar una democracia estable en la región. Lo cierto es que esta tercera ola democratizadora también ha demostrado que es posible avanzar hacia la consolidación democrática en el marco del presidencialismo. De hecho, el «presidencialismo de coalición», según veremos en el capítulo VI, es una de las formas que presentan los recientes procesos de democratización en América Latina con miras a combinar el presidencialismo y el multipartidismo.

En síntesis, afirmo que esta reciente ola democratizadora –y las anteriores, para estos efectos–, demuestran que América Latina no está condenada, por así decirlo, a un régimen político autoritario, y que, antes bien, la profundidad de esta «tercera ola» democratizadora, sin perjuicio de las dificultades y carencias a las que me referiré más adelante, somete a un fuerte cuestionamiento a los determinismos y explicaciones «estructurales» de diverso tipo que han prevalecido en el campo de las ciencias sociales, al menos desde la década de 1950. Argumentaré, a lo largo de este libro, que son los actores, las instituciones y las políticas, más que los factores «estructurales» (económicos, sociales o culturales), los que nos ayudan a explicar tanto las posibilidades como las limitaciones de la democracia en América Latina, incluidos los cambios o transformaciones de (y en) los regímenes políticos. Lo anterior, sin perjuicio de reconocer la importancia de los factores estructurales que subyacen a los procesos políticos, en una perspectiva de largo plazo. En otras palabras, se trata de reconocer un amplio espacio abierto a la «agencia», en términos del papel de los actores políticos, de las instituciones y de las políticas públicas en todos estos procesos, sin perjuicio de que, como veremos más adelante, los factores económicos y sociales, ligados al desempeño de los estados, y sus resultados, sí aparecen como centrales al momento de explicar los desafíos en términos de la gobernabilidad democrática.

CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA. En la década de 1990, la atención de los actores políticos y sociales, y de la literatura, en general, comenzó a girar desde los desafíos de la transición hacia los de la consolidación democrática. América Latina, tal como había sido el caso en la Europa meridional y central, de Asia y de África, con sus avances y retrocesos, variando de un país a otro, según sus propias y distintas características, fue dejando atrás los procesos de transición para adentrarse en las complejidades mayores de los procesos de consolidación democrática, en la perspectiva más amplia de la gobernabilidad democrática.

Partamos por afirmar que estos no son procesos lineales, que se vayan cumpliendo como por etapas, sino que están llenos de contradicciones y «zonas grises». Esto es, precisamente, lo que lleva a Thomas Carothers (2002) a hablar, derechamente, del «Fin del Paradigma de la Transición». Según el autor, ninguno de los cinco supuestos detrás del «paradigma de la transición», y de una buena parte de la literatura al respecto, comenzando por el clásico trabajo de O'Donnell y Schmitter, habrían sido confirmados en la realidad mucho más compleja y contradictoria de los procesos de democratización que han tenido lugar en un centenar de países; a saber, (1) que los países que eran capaces de transitar «desde» una dictadura, lo más probable es que lo hicieran «hacia» la democracia (de hecho, muchos de ellos habrían transitado hacia regímenes no

democráticos), (2) que los procesos de democratización tienden a seguir una secuencia ordenada de etapas que van desde la apertura, o liberalización, hacia el colapso de los regímenes autoritarios, y la consolidación democrática (más bien lo que se observa es un proceso bastante caótico), (3) que la realización de elecciones era la demostración más clara de que nos encontraríamos en presencia de un régimen democrático de gobierno (de hecho, muchos regímenes competitivos asumirían una forma autoritaria), (4) que las «condiciones subyacentes», o los factores «estructurales» (económicos, sociales o culturales) no eran factores fundamentales en estos procesos de democratización, y que, por así decirlo, en términos de avanzar hacia una forma democrática de gobierno, «cualquiera podía hacerlo», en circunstancias que la realidad demostraría que, a la postre, dichos factores estructurales sí serían importantes para consolidar una democracia estable, y (5) que los procesos de transición a la democracia estaban contruidos sobre la base de estados coherentes, bien constituidos, asumiendo que el proceso de construcción de la democracia y de construcción del estado se reforzaban mutuamente (sabemos que lo contrario ha ocurrido en muchos casos).

Pues bien, según Carothers, toda esta literatura en torno al «paradigma de la transición» habría pecado de un excesivo optimismo («*wishful thinking*»), frente a una realidad en que, no más de unos 20 casos, del total de 100 transiciones a la democracia entre las décadas de 1970 y 1990, tomarían la forma de regímenes democráticos propiamente tales. La gran mayoría de las transiciones corresponderían a una suerte de «zona gris» –ni democracias ni dictaduras, estrictamente hablando–, incluidos la mayoría de los países en desarrollo y de la ex URSS. Habrían surgido, así, diversos tipos de democracias «con apellido» (semi-democracias, pseudo-democracias, democracias de fachada, democracias no liberales («*illiberal democracies*»), democracias «delegativas», entre otros «adjetivos») mientras que muchas de las trayectorias serían aún poco claras.

En ese contexto, cabe preguntarse, ¿es posible hablar de transiciones «completas»? En las próximas líneas veremos que, según O'Donnell, es una «ilusión» hablar de consolidación democrática propiamente tal. Juan Linz y Alfred Stepan, en cambio, en su clásico trabajo sobre «Los Problemas de la Transición y la Consolidación Democrática» (1996), sostienen que sí puede hablarse de transiciones democráticas «completas». Quiebres, transiciones y consolidaciones democráticas corresponderían a categorías perfectamente delimitadas. Así, por ejemplo, puede decirse que una transición democrática es «completa» cuando «se ha alcanzado un acuerdo suficiente sobre procedimientos políticos encaminados a producir un gobierno electo, cuando un gobierno llega al poder como el resultado directo de una elección popular libre, cuando este gobierno *de facto* cuenta con la autoridad para generar las nuevas políticas, y cuando los

poderes ejecutivo, legislativo y judicial generados por la nueva democracia no tiene que compartir, *de jure*, el poder con otros cuerpos» (Linz y Stepan, 1996, p. 9). Lo cierto es que, analíticamente, y en una perspectiva comparativa, no es fácil establecer una clara línea divisoria entre los procesos de transición y de consolidación democrática.

El 9 de agosto de 1991, Patricio Aylwin, Presidente de Chile, declaró públicamente que la transición a la democracia había terminado. «La transición terminó» fue su sentencia, escueta y tajante. En el caso chileno, la controversia se mantiene hasta el día de hoy. Obviamente que la afirmación del Presidente Aylwin no era una afirmación académica, sino política. De manera importante, una transición democrática conlleva, por definición, elementos importantes de incertidumbre. A lo que apuntaba dicha afirmación presidencial, en el contexto de una transición particularmente compleja, en la que, solo a modo de ejemplo, el General Pinochet permaneció como Comandante en Jefe del Ejército hasta 1997, era a generar condiciones de estabilidad política y democrática. Se trataba de una afirmación política y «segurizante», llamada a superar las incertidumbres y precariedades comúnmente asociadas a un proceso de transición democrática.

Surge en todo caso, la pregunta, ¿donde y cuándo comienza y termina un proceso de transición a la democracia?, ¿cuál es la línea divisoria entre un proceso de transición y uno de consolidación democrática?, ¿existe tal línea divisoria?, ¿cómo caracterizar a uno y otro proceso? La literatura es muy amplia, tanto en términos de quiebre, como de transición y consolidación democrática. Así, por ejemplo, Guillermo O'Donnell señala que, a decir verdad, no existe una, sino dos transiciones a la democracia: la transición desde un «gobierno» autoritario a uno democrático, reflejados en el proceso de liberalización y apertura política, acompañado de la garantía de ciertos derechos básicos, culminando todo ello en las elecciones que deciden sobre el futuro gobierno democrático, y la transición desde un «régimen» autoritario a uno democrático, lo que supone que una regresión autoritaria no es posible, avalado por el rechazo de gran parte de la población a una forma autoritaria de gobierno, acompañado todo ello de un proceso de establecimiento de las instituciones de la democracia representativa. En el primer caso, hablamos de «transición» a la democracia propiamente tal (transición desde un *gobierno* autoritario a uno democrático), mientras que en el segundo caso hablamos de una «consolidación» democrática (transición desde un *régimen* autoritario a uno democrático) (en Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela, 1992). Existiría, pues, una diferencia cualitativa entre un proceso de transición y uno de consolidación democrática, sin perjuicio de que, dependiendo del caso, y variando de un país a otro, se trate de procesos complejos e inciertos, donde no siempre es fácil dibujar la línea divisoria entre uno y otro.

En el mismo libro anterior, Scott Mainwaring nos dice que es imposible una separación tajante entre transición y consolidación democrática y que, de hecho, la forma y las características que asuma la transición propiamente tal incidirán significativamente en la forma y características de la consolidación democrática. Así, por ejemplo, en algunos casos, la transición tendrá lugar sobre la base de una derrota o colapso del antiguo régimen, como en los casos de Alemania, Italia y Japón, tras el término de la Segunda Guerra Mundial, o en los casos de Argentina, Portugal y Grecia, y de los países de Europa del Este, tras la caída del Muro de Berlín (1989), en nuestra historia más reciente. En otros casos, en cambio, la transición tendrá lugar sobre la base de una compleja trama de transacciones, pactos y negociaciones («transición pactada»), como en los casos de España, Brasil y Corea del Sur, mientras que, en un tercer tipo de casos, existe una transición pero sobre la base de una extracción («*extraction*») de parte de los militares, en términos de poder negociar su propia situación antes de abandonar el poder. Los desenlaces de cada una de estas modalidades de transición tendrán significativas repercusiones en el tipo de régimen democrático resultante.

Finalmente, Samuel Valenzuela, en el mismo libro anterior, señala que un proceso de consolidación democrática supone también la remoción de los «enclaves autoritarios», de los «poderes tutelares» –de tipo militar, principalmente–, de los llamados «dominios reservados» –particularmente en el ámbito de las políticas públicas, limitando las posibilidades del nuevo gobierno y régimen democrático– y de los «poderes fácticos», todo lo cual resulta ilustrado y avalado por el caso chileno en torno a la Constitución autoritaria de 1980. Todas estas modalidades y características de una transición incidirán, de manera significativa, en los elementos de continuidad y cambio que se presentan en los distintos procesos hacia la consolidación democrática, variando de un país a otro. De esta manera, el proceso hacia la consolidación democrática daría cuenta de un paso desde las formas «perversas» que asumían las instituciones bajo un régimen autoritario de gobierno, hacia una forma «virtuosa» de institucionalización, vinculada fundamentalmente a la existencia de normas mínimas de procedimiento comúnmente asociadas a la realización de elecciones libres y democráticas.

Por su parte, Linz y Stepan (1996) señalan que, si bien en un sentido amplio se puede hablar de una consolidación democrática atendiendo a la calidad de la democracia, en un sentido más acotado puede decirse que la consolidación democrática tiene lugar cuando la democracia se ha transformado en el único juego en la arena política («*the only game in town*»). Lo anterior implica que ningún grupo significativo intentará remover o subvertir dicho régimen democrático –o promover una secesión del estado–, que una amplia mayoría de la población considera que cualquier cambio político tiene que emerger desde

el interior de los parámetros propios de la democracia y que todos los actores logran acomodarse al hecho de que el conflicto político será resuelto de acuerdo a las normas establecidas. En apretada síntesis, puede hablarse de un proceso de consolidación democrática cuando la «democracia deviene en rutina y logra internalizarse profundamente en la vida social, institucional, e incluso psicológica, así como en los cálculos para alcanzar el éxito» (Linz y Stepan, p. 5). La rutinización y habituación de las conductas y las prácticas sería lo característico de la consolidación democrática.

Según ambos autores, tanto en términos de la transición como de la consolidación democrática, se requiere de la consideración de dos variables que denominan «macro políticas», a saber, la existencia de un estado soberano («*stateness*») como prerrequisito tanto de la democracia como de la ciudadanía, y la consideración acerca del tipo de régimen pre-existente, en la medida que el tipo de camino que conduce a la transición y consolidación de la democracia, incidirá en las características de esta última –se trataría, pues de un proceso que sería «*path-dependent*». Califican los regímenes pre-existentes en totalitarios, post-totalitarios (ex URSS), autoritarios y sultanísticos, entendido este último como una «forma extrema de patrimonialismo», según la clásica definición de Weber, como sería el caso, en América Latina, de Haití, bajo Duvalier, o de República Dominicana, bajo Trujillo. Junto con las dos variables macro políticas ya mencionadas, que serían comunes a los procesos de transición y de consolidación democrática, en el caso de estos últimos intervendrían cinco arenas interactivas («*interacting arenas*»), referidas al desarrollo (1) de una sociedad civil vigorosa y autónoma –del estado, principalmente–, (2) de una sociedad política debidamente valorada y autónoma –de los poderes *de facto*, principalmente–, en control del aparato estatal y el poder político, (3) de un estado de derecho, que es lo que transforma a la democracia simplemente electoral en una democracia liberal o representativa, (4) de la existencia de una burocracia estatal debidamente establecida y (5) de la existencia de una sociedad económica institucionalizada, con normas, instituciones y regulaciones que establezcan las reglas del juego a seguir.

Como se puede apreciar, la tipología de Linz y Stepan es aún más exigente si la aplicamos al caso de América Latina, caracterizada por la existencia de estados, sociedades civiles y políticas, más bien débiles, sin la suficiente autonomía, en un contexto de no vigencia del estado de derecho –«*(un)rule of law*», según la clásica definición de O'Donnell–, con burocracias estatales que muchas veces se acercan a sistemas patrimonialistas caracterizados por una débil separación entre la esfera de lo público y de lo privado, y una institucionalidad económica que, más que consagrar normas, instituciones y regulaciones (reglas del juego) destinadas a «aplanar» la cancha para todos los jugadores, dan cuenta de importantes niveles de discrecionalidad de la autoridad pública.

El paso desde una democracia electoral a una auténtica democracia liberal o representativa es, precisamente, una de las mayores dificultades en el proceso hacia la consolidación democrática. Así, por ejemplo, Larry Diamond (1999) señala que, lo que habría existido en la década de 1990 es una creciente brecha, o distancia, entre la «democracia electoral», en términos de la realización y la universalización de elecciones libres, transparentes y democráticas, y la democracia «liberal» o «representativa», la que supone, además de la realización de elecciones libres y democráticas, la existencia de ciertas características comúnmente asociadas a la democracia «constitucional», incluyendo, por ejemplo, la vigencia efectiva del estado de derecho. De esta manera, de las 117 democracias que se podían identificar como tales, en la década de 1990 –contra 39 democracias en la década de 1970– solo 81 de ellas corresponderían efectivamente a una democracia «liberal». El tema, pues, en la perspectiva de la consolidación democrática, sería la «calidad» de la democracia, lo que va más allá de la realización de elecciones libres y democráticas.

Siguiendo a Linz y Stepan, Diamond concuerda en que, para que pueda hablarse de consolidación democrática propiamente tal se hace necesario que la mayoría de los actores perciba a la democracia como «*the only game in town*», y añade que, en términos de consolidación de la misma, surgen tres tareas importantes; a saber, la de «profundización» democrática, referida a transformar las estructuras formales de la democracia en la dirección de una democracia liberal y representativa –especialmente en términos de «*accountability*»–, la de «institucionalización» política, referida a las reglas y procedimientos de la democracia, y la cuestión clave del «desempeño» del régimen democrático, referido al papel de las políticas públicas y su capacidad para hacer frente a las principales demandas sociales. De esta manera, la democracia, más que un sistema político, correspondería a un proceso político, en permanente desarrollo, apuntando a una calidad de la democracia que debe medirse por el grado de respeto por los derechos políticos y libertades civiles. Lo anterior significa que la ausencia de un estado de derecho correspondería al caso de una democracia no-liberal («*illiberal democracy*»), en tensión con la democracia liberal, representativa, o constitucional.

En una suerte de contrapunto con la lógica que existe detrás de la teoría de Diamond, y de todos aquellos autores que enfatizan la «consolidación» democrática en términos de una larga lista de problemas y exigencias que pasan a constituirse en una «espesa neblina conceptual» que va más allá de toda posibilidad analítica, Andreas Schedler (1998) propone, en términos simples, «volver a los orígenes», en cuanto a la preocupación inicial por la «sobrevivencia democrática». Esto último implica que es la probabilidad –o improbabilidad– de una regresión autoritaria lo que define a la consolidación democrática, ya sea

en la forma de un «quiebre» democrático o, como suele ser el caso en la década de 1990, en muchos países, de una «erosión» de la democracia. La crítica de Schedler se dirige contra una literatura que, en el extremo, en esta suerte de inflación conceptual, ha llegado a identificar 550 tipos y subtipos de regímenes democráticos, lo que carece de todo valor y utilidad. Al final del día, señala Schedler, la clasificación de regímenes políticos, incluyendo las variaciones de democracia «con adjetivo», se reduce a cuatro: regímenes autoritarios, democracias «electorales» –o «semi democracias», que son aquellas en que, habiendo elecciones limpias y competitivas, no se respetan adecuadamente las libertades civiles y políticas–, democracias «liberales» –o «poliarquías», en la clásica definición de Robert Dahl–, que son aquellas en que existen tanto elecciones libres y democráticas como un debido respeto por los derechos civiles y políticos y, finalmente, democracias «avanzadas», que son aquellas que van más allá de una concepción minimalista o procedimental de democracia. Esta tipología de cuatro regímenes políticos presenta diversas trayectorias, no necesariamente en ascenso o en una progresión lineal de la primera a la última. Según el autor, la perspectiva de la «calidad», o de la «profundización» de la democracia, con miras a «completar» la democracia según los cánones y estándares de los países «avanzados», es bastante poco clara, controversial y problemática, mientras que la perspectiva de una democracia «liberal», que ha sido suficiente y adecuadamente definida por Robert Dahl y otros, en torno a la cual suele existir un amplio consenso, sería mucho más adecuada.

En una línea similar, O'Donnell señala, derechamente, que es una «ilusión» tratar de definir el concepto de «consolidación» democrática en términos del modelo de democracia de los países avanzados, o de las «viejas poliarquías» de los países nor-occidentales, como los Estados Unidos y Europa (en Diamond y Plattner, 2001). Por lo pronto, el proceso de institucionalización democrática, en países como los de América Latina, se da, no sólo en torno a las instituciones «formales» de las poliarquías clásicas, o de los países más avanzados, sino también en torno a un conjunto de instituciones «informales» acompañadas de diversas formas de clientelismo, nepotismo, corrupción o formas «particularistas» que no corresponden, necesariamente, a las prácticas «universalistas», propias de un tipo de autoridad «legal-racional» –en un sentido weberiano– como el que impera en los países avanzados, con sus conceptos de «*accountability*», estado de derecho y, en general, las características propias de una democracia representativa. Al revés de esta última, en América Latina nos encontraríamos frente a una forma de democracia «delegativa», definida como la existencia de «un ejecutivo cesarista y plebiscitario que, una vez electo, se ve empoderado para gobernar como mejor le plazca» (Idem, p. 123), sin los controles propios de la democracia representativa que son característicos de las viejas oligarquías.

En términos simples, señala O'Donnell, es la institucionalización de elecciones libres y democráticas –la institución de la democracia por excelencia, en términos del modelo de Robert Dahl, de competitividad y transparencia del sistema– lo que caracteriza a la consolidación democrática. Según el autor, el proceso de consolidación democrática corresponde a un proceso de institucionalización, y no existe una sola forma de institucionalización, exclusiva y excluyente. Tampoco existe una institucionalización «completa». A decir verdad, sería imposible precisar cuando una democracia se ha consolidado completa y definitivamente –estaríamos frente a un verdadero «limbo teórico». Hay que descartar, pues, aquella «ilusión teleológica» de pretender definir la consolidación democrática teniendo en mente, como único modelo, la democracia avanzada, de institucionalización formal, de los países noroccidentales (europeos y estadounidense). Esto implica, también, una crítica al concepto de Linz y Stepan de entender la consolidación democrática como «*the only game in town*», pues, lo que hay, en verdad, es un conjunto de juegos y una gran variedad de democracias o poliarquías. Aunque débiles, especialmente en la perspectiva de una concepción liberal –basada en el estado de derecho y la vigencia de las libertades fundamentales– y republicana –basada en una clara separación entre la esfera pública y privada–, y aunque corresponden a «poliarquías informalmente institucionalizadas», más que a «poliarquías formalmente institucionalizadas», como las que caracterizan a los países noroccidentales del mundo, en América Latina sí existiría una consolidación democrática, entendida esta última como la institucionalización de elecciones libres y democráticas. Este sería, y no otro, el verdadero concepto de consolidación democrática.

Finalmente, entre otros autores y teorías que podrían mencionarse, procurando recoger lo más medular de una literatura que ocupa una buena parte del debate intelectual de los últimos veinte años, deseo concluir este capítulo con una referencia a dos aproximaciones teóricas que intentan, de alguna manera, una aproximación más general y sistemática al proceso de «democratización» en América Latina, tal vez queriendo escapar de los (¿estrechos?, ¿artificiales?) márgenes analíticos de «quiebre», «transición» y «consolidación» democrática, que hemos recogido, analizado y sistematizado en este capítulo. Me refiero a los trabajos de Rueschemeyer, Stephens y Stephens (1992) y Garretón (2003), los que intentan explicar, desde distintas perspectivas, de la ciencia política y la sociología, respectivamente, las características, posibilidades, limitaciones y dinámicas de la democratización en América Latina.

Garretón reconoce que, históricamente, en América Latina, existió una valorización meramente «instrumental» de la democracia, la que era considerada como una variable «dependiente» (de estructuras económicas, sociales y culturales). El énfasis estaba más en lo «social», en un sentido amplio, que en lo

«institucional», en un sentido estricto. Ello condujo a abordar la cuestión de la democracia básicamente como un mero reflejo de ciertas estructuras económicas, sociales y culturales. El impacto de las dictaduras, en nuestra historia más reciente, y la cuestión central de los derechos humanos, habría tenido un doble efecto positivo: por un lado, reconocer el valor intrínseco de la democracia y, por otro, en el campo específico de las ciencias sociales, reconocer el tema de la democracia como objeto de estudio, al margen de todo determinismo. Surge, así, en la región, una nueva aproximación a la democracia entendida como «régimen político», esto es, como «sistema de mediación institucional» entre el estado y la sociedad. Con todo, advierte el autor, no debe caerse en el extremo opuesto de considerar a la democracia como un paradigma que se explique por sí mismo, como la única problemática a tratar, al margen de otras consideraciones económicas, sociales, políticas o culturales.

En lo que se refiere al tema específico que hemos tratado en este capítulo, Garretón cuestiona los paradigmas de las «transiciones» a la democracia, y prefiere hablar de «democratización política» en un sentido más amplio, pues considera que este concepto abarca tanto los casos de «fundación» de nuevas democracias, como las de América Central –que, más que referirse a dictaduras militares previas, corresponden a casos de transiciones desde guerras civiles y procesos de paz–, de «transiciones» propiamente tales, como son las que se inician con la transición española y se extienden al Cono Sur de América Latina y, finalmente, de «reforma política», en una perspectiva de cambio de régimen, como el proceso que tiene lugar en México. En el caso de América Latina, se trataría de democracias «incompletas» en los tres tipos de democratización política indicadas anteriormente. Junto con la necesidad de hacerse cargo de los «problemas pendientes» (no resueltos) de las transiciones y consolidaciones democráticas, principalmente en relación a los enclaves autoritarios que aún subsisten y los poderes fácticos que limitan la democracia de diversas maneras, Garretón sostiene que el gran desafío de América Latina radica en responder adecuadamente al desafío de «profundización, relevancia y calidad» de estos nuevos regímenes democráticos. En definitiva, se trata del desafío de construir «una nueva legitimidad política que posibilite el surgimiento de estados fuertes, partidos fuertes y actores sociales fuertes que sean a la vez autónomos y complementarios entre sí (p. 50). El cambio desde una sociedad «nacional-estatal-industrial», como la que caracterizó a América Latina entre las décadas de 1930 y 1970, sobre la base de una fuerte articulación –y una verdadera fusión– entre sociedad y estado (y el sistema de partidos), a una sociedad «post-industrial globalizada», con predominio de las fuerzas transnacionales de mercado, como la que emerge más recientemente, caracterizada por la desarticulación de este tipo de relación, impone la necesidad de una nueva articulación entre estado,

sistema de representación (sistema de partidos) y sociedad civil, que aliente tanto la autonomía como la complementariedad de estas esferas.

Esta relación entre estado, partidos políticos y sociedad civil también es tratada en forma sistemática por Rueschemeyer, Stephens y Stephens, los que, en su libro sobre «El Desarrollo Capitalista y la Democracia», junto con reconocer y afirmar, sobre una base teórica y empírica, que existe una estrecha relación —una correlación positiva, aunque imperfecta— entre desarrollo económico y democracia, y entre capitalismo y democracia, sostienen, como tesis central, que, en general, «la industrialización transformó a las sociedades de una manera tal que confirió poder a las clases subordinadas, haciendo difícil su exclusión política», agregando que «el desarrollo capitalista está asociado a la democracia porque transforma la estructura de clases, fortaleciendo las clases populares y medias, a la vez que debilitando a las clases latifundistas» (Ibid., P. vii y 7). No es, pues, como se ha sostenido por teorías de derechas y de izquierdas, que la democracia sea la forma política del capitalismo —de hecho, ha habido suficientes casos de capitalismo autoritario (Taiwán, Corea del Sur, Brasil, Chile, entre otros)—, o que hayan sido la burguesía y/o las clases medias las que han impulsado, históricamente, la democratización, como lo sugieren teorías tanto de corte liberal como marxista; tampoco se trata de que el capitalismo haya creado, por sí mismo, las condiciones para la democracia —de hecho, han sido más bien «las contradicciones del capitalismo las que han hecho posible la causa de la democracia»—, sino que ha sido la interacción entre las clases sociales, el estado y las estructuras transnacionales de poder las que explican el desarrollo (y el quiebre) de las democracias en el proceso de desarrollo capitalista. En el caso del estado, se considera especialmente su relación con la sociedad civil y el papel de mediación de los partidos políticos.

Históricamente, según los autores, han sido las clases de trabajadores las fuerzas más consistentemente democráticas, mientras que las clases latifundistas han sido las más anti-democráticas; por su parte, la burguesía generalmente ha favorecido el gobierno constitucional y representativo, pero se ha opuesto a la extensión de la inclusión política a las clases bajas, mientras que las clases medias han jugado un papel ambivalente, tanto en la instalación como en la consolidación de la democracia. Finalmente, el campesinado y los trabajadores rurales han jugado los roles más diversos, que van desde las familias independientes («farmers») de Estados Unidos, las que han jugado a favor de la democratización, hasta las más subordinadas o dependientes de los grandes latifundios.

¿Cómo se aplica la teoría general expuesta anteriormente a América Latina? Pues bien, las clases de trabajadores han sido más pequeñas y más débiles, cuando se les compara con otros procesos históricos, mientras que las clases

agrarias han sido más fuertes, por lo que el «balance de poder» ha sido menos favorable a la democratización; por su parte, si bien las clases medias han ejercido un cierto liderazgo en materia de democratización, lo han hecho en la dirección de una democracia más restringida que completa. En cuanto a la consolidación del poder del estado –que, en general, y en una perspectiva comparativa, aparece como un «prerrequisito esencial» en favor de la democratización– esta ha sido más difícil y más compleja, sin perjuicio de que el estado ha evolucionado en una dirección de relativa autonomía respecto de las clases dominantes, de creciente involucramiento en la promoción del desarrollo económico –especialmente bajo la industrialización que va desde la década de 1940 a la de 1970–, y de contribución a la necesaria articulación política en favor de las clases subordinadas. Por su parte, las estructuras de poder transnacionales, en un contexto de «dependencia económica», han contribuido más bien a conformar la estructura de clases en una dirección contraria a la democratización. Finalmente, los partidos políticos sí han jugado un papel fundamental, construyendo distintos tipos de mediaciones y alianzas, en favor tanto de la instalación como de la consolidación democrática. Ellos han jugado un papel crucial en términos de una institucionalización del poder de contestación, de una movilización de las presiones desde abajo encaminadas a abrir el sistema político, y de mediación en relación a las percepciones de amenazas que pudieren existir en las elites dirigentes, permitiendo y facilitando diversos tipos de concesiones en la dirección de la democratización.

Aunque los autores señalan explícitamente que su enfoque se basa en la «interacción de variables estructurales e institucionales» (p. 159), así como en la consideración de las «coyunturas políticas» a las que aluden Collier y Collier (2002), que hemos visto en el capítulo I, para explicar el paso desde el antiguo régimen al nuevo régimen, tanto en el proceso de instalación como de consolidación (y transformación) de la democracia, ya sea bajo la modalidad de democracia restringida o democracia completa, no podemos menos que concluir este capítulo advirtiendo, una vez más, sobre las dificultades de este tipo de análisis, basado en consideraciones «estructurales» y en las «condiciones», «requisitos» y «determinantes» –términos que abundan en el libro de Rueschemeyer, Stephens y Stephens– de este tipo de procesos. Aunque hay aquí uno de los intentos más sistemáticos, acabados y lúcidos por explicar los procesos de democratización, tanto en general como en particular, referido al caso de América Latina, principalmente sobre la base del balance de poder entre las clases sociales, y su interacción con el estado, la sociedad civil, los partidos políticos y las fuerzas transnacionales, queda siempre en evidencia las limitaciones de este tipo de análisis en la comprensión de los fenómenos políticos. Aunque los autores explícita y deliberadamente procuran alejarse de enfoques abstractos y

deterministas, subrayando la importancia de los procesos históricos y el papel de los actores, queda siempre la sensación de que son las estructuras económicas y sociales –no así las culturales, según ellos mismos aclaran– las que, en definitiva, determinan los procesos políticos. De hecho, en la conclusión final del libro, y en forma explícita, los autores concluyen que es la combinación e interacción entre estos tres factores (clases sociales, estado y estructuras transnacionales de poder), de distintas maneras y con distintas secuencias, los que «determinan los desarrollos políticos» (p. 269), en un marco teórico y comparativo que se concentra en «los factores estructurales que favorecen o socavan la democratización y la estabilidad de la política democrática» (p. 291). Sería el balance de poder de las clases sociales el que, en definitiva, nos ayudaría a explicar el tipo de relación entre desarrollo capitalista y democracia, así como los avances y retrocesos en materia de democratización. De todas ellas, sería la clase trabajadora organizada la más propensa a avanzar hacia una democracia completa. Dada la menor fuerza relativa de la clase trabajadora organizada en América Latina, la democracia resultante habría sido, por lo general, más restrictiva (limitada) que completa. Hacia el futuro, este mismo factor los hace ser más bien pesimistas en relación a las posibilidades de establecer regímenes democráticos estables en la región.

HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

«Si la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial finalmente enterraron el modelo de crecimiento basado en las exportaciones, la crisis de la deuda, en la década de 1980, puso fin a la fase de crecimiento hacia adentro» (Bulmer-Thomas, 2003, p. 401). Esta última fue reemplazada por una nueva estrategia de desarrollo —no necesariamente un nuevo «modelo»—, basada en la apertura externa y la liberalización del comercio, en un proceso de gradual, pero sostenida integración a la economía mundial. En definitiva, las respuestas a los *shocks* externos de la década de 1980, en el centro de los cuales estuvo la crisis de la deuda, dieron cuenta «de un profundo giro en la estrategia de desarrollo, desde los modelos de crecimiento hacia adentro, dirigidos por el estado, hacia un nuevo énfasis en el mercado, la propiedad privada, y una mayor apertura hacia el comercio internacional y la inversión extranjera» (Haggard y Kaufman, 1995, p. 3). Los recurrentes *shocks* externos de las décadas de 1970 (crisis del petróleo), 1980 (crisis de la deuda) y 1990 (crisis del Tequila, crisis asiática), dejaron al descubierto algunas de las falencias estructurales del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) que se había llevado a cabo desde la década de 1940, conduciendo a una nueva estrategia de desarrollo. A decir verdad, las falencias, insuficiencias y errores de política en torno a la ISI ya estaban presentes en las décadas de 1950 y 1960. Las crisis externas de las décadas de 1970, 1980 y 1990 vinieron a confirmar la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas ante los *shocks* externos, con un nuevo énfasis en las variables macroeconómicas, pero también a confirmar la imposibilidad de una estrategia de desarrollo basada en el crecimiento «hacia adentro», en la nueva era de la globalización.

Algunos autores han señalado que este nuevo «modelo» correspondería al de un «orden neoliberal» (Ffrench-Davis, 2005, Ocampo, 2007), o de una «democracia neoliberal» (Drake, 2009). En las próximas líneas argumentaré que se trata, en verdad, de un proceso mucho más rico, más complejo y más diverso que lo que esta calificación sugiere. Sostengo que este proceso está aún en fase

de decantación, y que se ha transitado desde una fase altamente ideológica que estuvo dada, principalmente, por el precoz experimento de los «Chicago Boys», bajo la dictadura de Pinochet, y las reformas económicas en torno al Consenso de Washington –a todas las que no dudo en calificar de «neoliberales», y de altamente ideológicas–, hacia una fase más pragmática, en la década de 2000, en torno a lo que Javier Santiso (2006) ha llamado una «economía política de lo posible», principalmente referido a países como Brasil, Chile y México. A diferencia del amplio consenso que logró establecerse en torno a la ISI, dirigida desde el estado, y sin perjuicio de sus propios errores e insuficiencias, y de la crítica y la autocritica posteriores, el reciente proceso de inserción en la economía internacional, en la era de la globalización, se da en medio de un intenso debate ideológico, el que tiende a intensificarse tras la crisis financiera y económica internacional de 2008-2009. Habiendo concluido el proceso de transición a la democracia, con la sola excepción de Cuba, estamos aún en un proceso de consolidación de esta nueva estrategia de desarrollo que gira, principalmente, en torno a la apertura externa y el esfuerzo exportador en una lógica de crecimiento «hacia afuera».

En la dolorosa trayectoria que va desde la década de 1970 a la de 1990, en medio de crisis políticas y económicas, con ciclos de bonanza («boom») y de contracción («bust»), ante los fuertes y devastadores *shocks* económicos externos, acompañado todo ello de las políticas de ajuste económico impulsadas por las instituciones financieras internacionales y los intentos más o menos exitosos de llevar a cabo reformas económicas de diverso tipo, en distintos países de la región, coexisten, a decir verdad, dos transiciones: una, relativa al tipo de régimen político, desde el autoritarismo a la democracia y, otra, referida al modelo de desarrollo, desde la industrialización sustitutiva de importaciones a la apertura externa y la liberalización del comercio. Los procesos de quiebre, transición y consolidación de la democracia, que hemos analizado en el capítulo anterior, tienen lugar en medio de una compleja relación con la cuestión de la estrategia de desarrollo, en el contexto de los profundos cambios políticos, económicos y sociales que han tenido lugar en el mundo entero.

En el trasfondo de este proceso está la búsqueda de un nuevo equilibrio entre democracia y desarrollo, que supere definitivamente la inestabilidad política y económica que ha caracterizado a América Latina en las últimas décadas, y a lo largo del último siglo, en este intento por sustituir un orden oligárquico por un nuevo orden democrático. En los capítulos que siguen me detendré en el análisis tanto de las posibilidades como de los obstáculos de este esfuerzo que, tal vez por primera vez en la historia de la región, aspira a conciliar la democracia política con el crecimiento económico, con un gran déficit en torno a aquello que permanece, desgraciadamente, como un elemento de continuidad a

través de nuestra historia, como es el tema de la pobreza y la desigualdad. Argumentaré, sin embargo, que incluso en este ámbito tan deficitario, existen casos que nos acercan a la posibilidad de hacer compatibles democracia, crecimiento y equidad. En este capítulo me concentraré en la nueva estrategia de desarrollo impulsada en nuestra historia más reciente, en medio de los dramáticos –y a ratos prometedores– cambios que han tenido lugar, con sus luces y sombras, sus posibilidades y obstáculos.

En síntesis, puede decirse que la década de 1960 fue de profunda revisión del modelo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones, en medio de uno de los períodos de mayor dinamismo de la economía mundial y latinoamericana. La década de 1970 dio cuenta de un tímido, aunque frustrado, intento por avanzar hacia una nueva fase exportadora, generalmente bajo regímenes autoritarios, en medio de fuertes tensiones y contradicciones, en el centro de las cuales estuvo la crisis del petróleo y sus negativas consecuencias para la región. La década de 1980 marcó la esperanza en torno a los auspiciosos procesos de democratización surgidos en la región y, en claro contraste con lo anterior, el enorme y devastador impacto que tuvo la crisis de la deuda externa, que culminó en la llamada «década perdida». Finalmente, en la década de 1990 se logra perfilar una nueva estrategia de desarrollo, basada en la apertura externa, la liberalización del comercio y el esfuerzo exportador, transitando desde una fase más ideológica a una más pragmática. No cabe duda que los «tumultuosos eventos y cambios en América Latina a través del último cuarto de siglo», tanto externos como internos, trajeron consigo «un cambio radical de paradigma», pero no necesariamente un «nuevo modelo», en la medida que lo que tuvo lugar fue una sucesión de reformas económicas que variaron en intensidad, profundidad y forma a través de la región (Thorp, 1998, p. 241). Concordamos con esta caracterización formulada por Rosemary Thorp, sin perjuicio de sostener que lo que sí terminó por configurarse, como tendencia en América Latina, dentro de la gran heterogeneidad de la misma, fue una nueva estrategia de desarrollo, cualitativamente distinta de la que se había seguido desde la década de 1940. De hecho, una de las características de la década de 1990 fue que la región parecía venir de vuelta de los «modelos» intentados en las décadas anteriores en diversos ámbitos y niveles.

«El período de 1960 a 1973 constituye la fase más dinámica nunca habida en la historia económica de las economías de mercado desarrolladas y de los países menos desarrollados por igual» (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1997, p. 99). En el caso de América Latina, la producción manufacturera creció a una tasa anual de 6,8% y su participación en el PIB pasó del 21% al 26%, a la vez que la inversión bruta interna se expandió en un 9% anual, lo que significa que el nivel de inversión, en 1973, fue más del triple que el de 1960 (Idem, p. 102).

Es en ese contexto que se inicia la fase de declinación de la ISI en la medida que el «exilio auto-impuesto» que la caracterizó, privó, entre otras cosas, a América Latina de la posibilidad de beneficiarse del gran auge de la economía mundial en las décadas de 1950 y 1960, sumado a las demás falencias y errores de política que hemos analizado en el capítulo II. La idea de apostar a la integración regional, como una manera de suplir algunas de esas deficiencias y ampliar los mercados desde el punto de vista del comercio intrarregional, sólo alcanzó a repercutir favorablemente en términos de las exportaciones de manufacturas de algunos países, como Brasil, México y, en menor medida, Argentina, pero con un esquema basado en los mismos rasgos estructurales que habían caracterizado a la ISI; esto es, la sustitución de importaciones y el proteccionismo: «Hacia los años sesenta se había hecho evidente que la integración económica había fracasado en el cumplimiento de sus promesas iniciales» (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, p. 136). Tampoco el favorable ambiente externo había sido aprovechado por América Latina en la década de 1960. La Alianza para el Progreso, lanzada auspiciosamente por los Estados Unidos, en 1960, y el programa de asistencia económica entregado a los líderes de la región, en Punta del Este, Uruguay, en agosto de 1961 –el que, se suponía, iba a alcanzar una cifra de US\$ 2.000 millones en una década– había llegado, como «muy poco y muy tarde» (Edwards, 2007).

Por su parte, los problemas de balanza de pagos, los desequilibrios macro económicos y los desajustes externos, habían pasado a constituirse en el «talón de Aquiles» del modelo de sustitución de importaciones (Bulmer-Thomas, p. 313), con el trasfondo de un sesgo anti-exportador que había caracterizado a las políticas comerciales impulsadas en la región desde la década de 1940. Lo anterior, en claro contraste con las pujantes economías del este y sudeste –y después, del sur– asiático, que irrumpían en los mercados internacionales con nuevos bríos. Surgía, así, la búsqueda de nuevas alternativas al modelo de desarrollo seguido desde la década de 1940, con resultados parciales e irregulares, con más beneficios para economías como las de Brasil y México, producto, entre otras cosas, del gran tamaño de su mercado interno, y con menos beneficios para economías de menor tamaño, como las de Chile y Uruguay. Otros países de la región, como los de América Central, Bolivia, Ecuador y Venezuela, en el caso de América del Sur, habían persistido en la política de exportación de bienes básicos, pero sujetos a la gran volatilidad de los precios internacionales de las materias primas, lo cual planteaba una serie de interrogantes en torno al futuro.

La necesidad de avanzar hacia una nueva fase exportadora se hizo aún más evidente en la década de 1970. Esta estuvo marcada por un «boom» de las exportaciones de materias primas y un auge de las nuevas economías industrializadas

–«NICs», en la sigla en inglés (*Newly Industrialized Countries*)–, basadas en una activa inserción internacional, teniendo como base la exportación de manufacturas. Este fue el caso, principalmente, de países del este y sudeste asiático como Hong Kong, Singapur, Corea del Sur y Taiwán, cuya experiencia fue seguida muy de cerca por la CEPAL y, principalmente, por economistas como Fernando Fajnzylber, que supieron identificar el enorme potencial de las mismas y el virtual agotamiento del modelo de desarrollo seguido hasta ese entonces en América Latina. Este seguía caracterizado por una matriz basada en la sustitución de importaciones y el proteccionismo, el interior de un esquema que colocaba el énfasis en la industrialización más que en las exportaciones, con una fuerte presencia del estado –bástenos con señalar, a vía de ejemplo, que, hacia fines de la década de 1970, Brasil contaba con 654 empresas públicas (Bulmer-Thomas, p. 344). Esta conciencia acerca de la necesidad de pasar a una nueva fase exportadora, sobre la base de un mayor protagonismo del sector privado, fue explorada, tentativamente, por los regímenes autoritarios surgidos en el Cono Sur de América Latina, en la misma década de 1970, en algunos casos con una mayor consistencia y una fuerte base ideológica (Chile) y, en otros, en forma más zigzagueante y contradictoria, sin mucha claridad sobre la cuestión de los objetivos y los medios (Uruguay y Argentina). Se reproducía y actualizaba aquella vieja fórmula que América Latina había conocido, una y otra vez, desde fines del siglo XIX, de autoritarismo político y liberalismo económico. En ese contexto, Brasil tendía más bien a profundizar que a reemplazar la trilogía estado-industrialización-sustitución de importaciones, aprovechando su enorme mercado interno y las posibilidades surgidas en torno al comercio intrarregional, con un nuevo impulso a las exportaciones de manufacturas. En el caso de Brasil, la significativa presencia de las empresas multinacionales contribuyó no solo a la introducción de nuevas tecnologías y capitales, con un énfasis inicial en el mercado interno, sino a impulsar y reforzar el proceso de exportación de manufacturas.

En la década de 1970, en que la brutalidad de los regímenes políticos, autoritarios y militaristas, iba de la mano del libre comercio y la economía de mercado, el caso de Chile se transformó en un experimento emblemático («*showcase*») de la nueva impronta neoliberal que se hacía presente en la región, tanto por la radicalidad de sus políticas como por la fuerte base ideológica de las mismas. Como he dicho en el capítulo I, desde los «Científicos», en México, a fines del siglo XIX, bajo el régimen de Porfirio Díaz, hasta los «Chicago Boys», en el Chile de fines del siglo XX, bajo la dictadura de Pinochet, se había dado esta dificultad permanente de articular, en forma consistente, la libertad política y la libertad económica. El experimento neoliberal llevado a cabo en Chile anticipó algunos de los profundos cambios económicos y sociales que

tendrían lugar en América Latina, aunque sobre la base de un fuerte dogmatismo ideológico, una brutal represión política y un alto costo social. Las ideas libremercadistas y monetaristas de Friedrich Von Hayek y Milton Friedman, en una época marcada por los liderazgos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan a nivel mundial, encontraron un terreno fértil sobre el cual asentarse en el Chile de Pinochet.

«En la década de 1960 tuvo lugar un creciente y repentino interés en las ideologías y las visiones utópicas... Existió mucho entusiasmo, así como debates conceptuales de alta intensidad, y un exceso de voluntarismo... La revolución fue un grito movilizador compartido casi por todos. La imaginación tenía que alcanzar el poder» (Meller, 2000, p. 68). Esa fue la realidad de Chile en las décadas de 1960 y 1970. La «Revolución en Libertad», del demócratacristiano Eduardo Frei Montalva (1964-1970); la revolución socialista, «en democracia, pluralismo y libertad» de Salvador Allende (1970-1973); y la revolución neoliberal, bajo la dictadura del General Pinochet (1973-1990), todas ellas motivadas por la idea de llevar a cabo procesos supuestamente «irreversibles», fueron tres experimentos radicales en un contexto de alta confrontación y polarización. En el trasfondo de estas tres revoluciones, con mayor o menos conciencia acerca de ello, estuvo la necesidad de hacerse cargo de la crisis del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y el proteccionismo.

El modelo neoliberal llevado a cabo por los «Chicago Boys» –la mayoría de ellos había sido estudiante de la Universidad de Chicago, bajo la impronta monetarista de Milton Friedman–, lo tuvo todo para transformar las estructuras económicas y sociales de Chile: una dictadura política que le proveía de un clima de «paz social», mantenida e impuesta por la fuerza de las armas, una supuesta neutralidad ideológica y política atribuida a una racionalidad «técnica» o «científica», como la de los economistas de Chicago (Valdés, 1995), en un país que se había desgarrado, con una secuela de polarización y quiebre, entre las fuerzas de la reforma (democraciacristiana) y la revolución (socialismo), proveían de un escenario inmejorable para llevar a cabo una revolución de ese tipo. Mientras las fuerzas partidarias del cambio social se disputaban la historia, creyéndose dueñas de la misma, adoptando posturas irreconciliables entre sí, la derecha militar, empresarial y tecnocrática –la clásica trilogía de los regímenes «burocrático-autoritarios», según O'Donnell–, con un sentido de misión de ninguna manera inferior a las de Frei y Allende, se preparaba, primero, y tomaba posiciones, tras el golpe de estado del 11 de septiembre de 1973, para intentar buscar un camino radicalmente distinto a todo lo que se había conocido, en torno a un nuevo modelo basado en la apertura externa y la liberalización del comercio, la desregulación de la economía, la privatización del aparato productivo y el retiro del estado de casi todos los ámbitos de la vida económica.

Todo ello junto a una clara y radical arremetida contra el proteccionismo, el estatismo, la sustitución de importaciones y una industrialización que se había llevado a cabo –de acuerdo al raciocinio de los «Chicago Boys»– de una manera enteramente artificial, sacrificando, entre otros, el potencial exportador y agrícola de un país como Chile.

No es este el momento, ni el lugar, para hacer un análisis crítico del experimento neoliberal de los Chicago Boys, bajo el «capitalismo autoritario» de la dictadura de Pinochet, salvo para destacar que, en el balance final, visto en retrospectiva y en una mirada comparativa, lo que es rescatable de dicha experiencia es el acento en la apertura externa como una nueva dimensión estructural de la estrategia de desarrollo que se abriría paso en prácticamente toda América Latina, en las décadas de 1990 y 2000; un modelo de crecimiento «hacia fuera», basado en el esfuerzo exportador, la reducción de aranceles, la liberalización del comercio y la apertura externa. La experiencia chilena anticipó dicha tendencia, pero bajo una forma extremadamente ideológica. Algo similar se intentó por parte del llamado «Consenso de Washington», en la década de 1990, según analizaré más adelante, ahora en plena democracia. Ambas experiencias, las del Cono Sur de América Latina, bajo los regímenes autoritarios de la década de 1970, y la del Consenso de Washington, tiñeron este nuevo modelo de desarrollo basado en la apertura externa de una fuerte impronta ideológica de tipo neoliberal. Sin embargo, como argumentaré más adelante, en la década de 2000 se impuso un mayor pragmatismo, en medio de una fuerte revisión crítica del legado de las reformas neoliberales de las décadas de 1970, 1980 y 1990, apuntando, por primera vez en la historia de América Latina, a una fórmula más equilibrada capaz de conciliar democracia, crecimiento y equidad.

Bástenos con señalar, por ahora, que los experimentos de liberalización financiera y comercial llevados a cabo por las dictaduras militares del Cono Sur de América Latina, incluido el caso chileno, terminaron en un verdadero desastre hacia fines de la década de 1970 y comienzos de la década de 1980. En el centro de ese desenlace, junto con los errores de política, estuvo la crisis del petróleo –las dos crisis del petróleo, a decir verdad, de 1973 y 1979– y la situación de liquidez internacional a que dio lugar, sumiendo a muchos de los países de la región en una verdadera borrachera consumista (la época de la «plata dulce»). Se trató de una liberalización del comercio que, unida a políticas que tendían a una sobre-apreciación cambiaria, inclinaron la balanza a favor de las importaciones, generando un verdadero «boom» de las importaciones de bienes de consumo. Junto con ello, la desregulación de los mercados financieros, las oleadas de privatizaciones y un sostenido proceso de desindustrialización, variando en intensidad de un país a otro, fueron algunas de las características de estos cambios, teniendo como trasfondo el progresivo endeudamiento de la región.

El precio del petróleo se cuadruplicó en 1973-1974, lo que significó que las cuentas corrientes de las economías de mercado desarrolladas pasaran de un excedente de US\$ 10.000 millones, a un déficit de US\$ 15.000 millones, mientras que los países de menor desarrollo pasaron de un déficit de US\$ 9.000 millones, a uno de US\$ 21.000 millones. Lo anterior, a pesar de que en América Latina las exportaciones netas de petróleo se elevaron de US\$ 7.000 millones, en 1973, a US\$ 23.000 millones, en 1981. En el mismo período anterior, la importación de bienes de América Latina creció, en términos reales (a precios de 1980), de US\$ 44.000 millones, a US\$ 93.000 millones, mientras que su déficit en cuenta corriente se elevó de US\$ 10.000 millones, a US\$ 40.000 millones (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, p. 103). Estas cifras nos dicen algo acerca de los tremendos efectos que tuvo la primera crisis del petróleo (1973), en la economía internacional, en general, y en América Latina, en particular.

El crecimiento basado en el endeudamiento, producto de la enorme liquidez internacional asociada a los «petrodólares», fue la tónica de la década de 1970. Incluso los países latinoamericanos exportadores de petróleo, que se beneficiaron con dicha alza de precios, vieron incrementada fuertemente su deuda externa, embarcados en mega-proyectos dirigidos a fortalecer el sector público y las empresas del estado, lo que demandaba más y más recursos financieros externos (Edwards, 2007) —esta era también la situación de Brasil, aunque no se tratara de un país exportador de petróleo. A pesar de la fuerte sacudida provocada en la economía internacional por la segunda crisis del petróleo (1979), la existencia de préstamos —prácticamente sin condiciones— a América Latina continuó como si nada, hasta el punto que el endeudamiento de la región pasó de US\$ 184 billones, en 1979, a US\$ 314 billones, en 1982, alentando aún más el «boom» de las importaciones (principalmente de bienes de consumo). A comienzos de la década de 1980, América Latina llegó a tener la más elevada deuda externa del Tercer Mundo. Desde otra perspectiva, entre 1973 y 1981, América Latina absorbió más de la mitad de la deuda privada que fluyó en el mundo, en su mayor parte de corto plazo (Ocampo, 2007), resultando todo ello en una transferencia negativa de recursos al exterior. En el centro de la crisis estuvo una liberalización financiera que, sin las instituciones y supervisión adecuadas, condujo a un endeudamiento desorbitado. En ausencia de ese tipo de resguardos, «la extrema apertura de América Latina en la cuenta de capitales permitió una aguda acentuación en los grados de exposición hacia fines de la década» (Thorp, p. 216).

La cuenta de la «borrachera consumista» de la década de 1970 se vino a pagar con creces en la década de 1980. En esta última, el PIB per cápita de América Latina cayó en un 8,3%, lo que contrastaba claramente con las economías asiáticas, que, en el mismo período, vieron su ingreso per cápita aumentar en un

promedio anual de más de un 5% (Cardoso y Fishlow, 1992, p. 197). Por su parte, según cifras de la CEPAL, en la misma década de 1980, la pobreza en la región aumentó desde un 40,5% a un 48,3% (unas 200 millones de personas). Todo ello llevó a hablar de la «década perdida». A la segunda crisis del petróleo, en 1979, sobrevino la crisis financiera de 1982. Ese año, México anunció la cesación de pagos de su abultada deuda externa y nacionalizó su banca, en momentos en que la transferencia de recursos financieros en la región había pasado a ser negativa. Los flujos financieros externos se detuvieron abruptamente y, de ahí en adelante, se sucedieron prácticamente todos los males, eclipsando lo que era, a todas luces, la gran noticia de América Latina: los procesos de transición a la democracia iniciados, auspiciosamente, a fines de la década de 1970 (República Dominicana, el Perú y Ecuador) y comienzos de la década de 1980 (Argentina, Brasil y Uruguay). Sobrevinieron el Plan Baker (1985) y el Plan Brady (1989) y los programas de ajuste económico y estabilización impulsados por el Fondo Monetario Internacional, con exigentes cláusulas de condicionalidad para los países de la región. Es así como, hacia la segunda mitad de la década de 1980, se reestructuró un total de US\$ 176.000 millones de deuda externa de la región, sobre la base de diversas modalidades de «ajuste estructural» (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, p. 151). La oferta de transformar deuda bancaria de corto plazo en bonos de largo plazo, acompañado todo ello de ciertos ajustes, o reformas, de las economías beneficiarias, estuvo en el centro del Plan Brady. Diversos países de la región se acogieron a sus beneficios, tras el objetivo de alivianar la abultada deuda externa y retomar la senda del crecimiento.

Estos planes y programas tenían relación con la crítica inestabilidad macro económica que se apoderó, una vez más, de América Latina, con la realidad consabida y extendida de inflación, déficit fiscales crónicos, y agudos problemas de balanza de pagos. Esta era la otra cara de la moneda de los procesos de democratización llevados a cabo en países como Brasil, bajo el gobierno de José Sarney, Argentina, de Raúl Alfonsín, Perú, de Alan García, y Bolivia, de Víctor Paz Estensoro. La inflación de las últimas décadas se transformó, en la década de 1980, en un peligroso proceso de hiperinflación que afectó a algunos de estos países con cifras de inflación anual de 12.339%, para Bolivia (1985), 3.058%, para Argentina (1989), 6.837% para el Perú, y 2.735% para Brasil (ambos en 1990) (cifras del Banco Mundial). Los diversos tipos de planes que se intentaron para hacer frente a dicho flagelo y lograr alguna estabilidad macroeconómica –Plan Cruzado, en Brasil; Plan Austral, en Argentina; Plan Inti, en el Perú, entre otros– apuntaron precisamente en esa dirección, con diversos tipos de resultados, más negativos que positivos. Sólo en 1993, bajo la administración del Presidente Itamar Franco, en Brasil, el ministro de Hacienda de la época, Fernando Henrique Cardoso, pudo dar con un plan exitoso (Plan

Real), que condujo a dicho país por una nueva senda de «orden y progreso» (1994-2009), haciendo honor al lema de su bandera. Más allá de la inflación o la hiperinflación, lo que quedaba en evidencia era la resiliencia de la crónica inestabilidad macroeconómica que había caracterizado a América Latina en las últimas décadas y la necesidad de introducir cambios radicales que pasaban, necesariamente, por la cuestión de la estrategia de desarrollo a seguir.

La década de 1990, especialmente la primera mitad de la misma, fue testigo de un importante proceso de recuperación económica, en la medida que los países de la región volvieron a acceder a los mercados financieros voluntarios, con una fuerte presencia de la inversión extranjera, y una recuperación en los precios de las materias primas. Hacia 1992, la transferencia neta de recursos externos había finalmente llegado a jugar a favor de América Latina, por primera vez desde 1981 (Thorp, p. 226). Las reformas económicas de la década y el favorable ambiente externo condujeron a una integración más profunda de América Latina en la economía mundial, hasta el punto que, desde 1990 a 2000, la región experimentó un crecimiento anual, en sus volúmenes de exportaciones, de un 9%, el más rápido de su historia (Ocampo, 2007). Lo anterior, en una nueva realidad que no sólo vio aumentar el volumen de las exportaciones, sino su diversificación y el fomento de las exportaciones no tradicionales. Adicionalmente, la caída del Muro de Berlín (1989) y el colapso de los regímenes comunistas basados en la planificación central y el papel rector del estado en la economía, contribuyeron a generar nuevas condiciones, a nivel mundial, para el asentamiento de la libertad y la democracia. En América Latina, la libertad política se empezó a alinear con la libertad económica, y la democracia con el desarrollo, al tiempo que se retomaron los altos niveles de endeudamiento que se habían conocido en años anteriores, con una nueva arremetida de procesos de liberalización, privatización y desregulación, como en el Brasil de Fernando Collor de Mello, la Argentina de Carlos Menem y el Perú de Alberto Fujimori—quien, por primera vez en muchos años, revierte la tendencia hacia la democratización política en la región, al llevar a cabo un autogolpe, en 1992.

La bonanza de comienzos de la década de 1990 estuvo acompañada de nuevas aventuras especulativas y financieras, hasta el punto que la crisis de la deuda se hizo nuevamente insostenible, especialmente para algunos países, y es así como sobrevino la «crisis del Tequila», en México (1994), seguida de un fuerte paquete de rescate por parte de los Estados Unidos y el FMI. Las crisis financieras se sucedieron, una tras otra, en una verdadera cadena que se extendería por el Asia (1997) y Rusia (1998), hasta alcanzar a Argentina en 2001-2002, enfrentada a la más severa crisis económica de las últimas décadas. Los *shocks* financieros externos, asociados a los ciclos de «boom» y «bust», junto con los pésimos manejos internos en materia macro-económica, se convirtieron en una

verdadera pesadilla para la región. Entre esos manejos, cabe hacer referencia a la curiosa combinación entre un tipo de cambio fijo y una fuerte y descontrolada liberalización financiera, como la que se dio en el Chile de Sergio de Castro y los «Chicago boys», a fines de la década de 1970 y comienzos de la década de 1980; en México, en los años que antecedieron a la crisis de 1994, y en la Argentina de Menem, en la década de 1990, bajo la conducción de Domingo Cavallo. Algunas de esas políticas estuvieron en el centro de la crisis en estos tres países. Por el contrario, un tipo de cambio más flexible, como el que introdujo Chile en la década de 1990 en torno al «*crawling peg*», o mini-devaluaciones periódicas, y una liberalización financiera más controlada, como la que siguió dicho país, con la introducción del «encaje» para los capitales «golondrina» de corto plazo –también llamados «especulativos»–, condujeron a una trayectoria más equilibrada y predecible y a una posición más sólida frente a los recurrentes «*shocks*» externos.

La seguidilla de crisis económicas experimentadas en las décadas de 1970, 1980 y 1990 fue provocando una serie de cambios en términos de la movilidad espacial de las personas y los trabajadores tras la búsqueda de nuevas oportunidades de trabajo. Fue así como el número de inmigrantes de origen latinoamericano y caribeño que vivían en los Estados Unidos aumentó de 4,4 millones en 1980, a 8,4 millones en 1990, y 14,5 millones en 2000. Lo anterior tuvo un fuerte impacto en términos de las remesas monetarias dirigidas a América Latina, las que aumentaron de US\$ 1.900 millones, en 1980, a US\$ 5.700 millones en 1990, y US\$ 19.200 millones en 2000, abarcando más del 1% del PIB regional (Ocampo, 2007). El BID estima que, en 2008, las remesas hacia la región alcanzaron US\$ 67.500 –a modo de comparación, digamos que esa cifra supera, para ese año, el total de la inversión extranjera directa dirigida a América Latina.

El ciclo de convulsiones experimentado entre las décadas de 1970 y 1990 abría, una vez más, preguntas de fondo: ¿sería posible alcanzar, de una vez, la estabilidad política y económica en América Latina? ¿Era posible avanzar simultáneamente en la dirección de la democracia y el desarrollo sin grandes sobresaltos o trastornos? ¿Existía alguna forma de hacer frente a la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas frente a los *shocks* externos sin los sobresaltos del pasado? ¿Sería posible construir una democracia sin inflación o estábamos condenados a combinaciones perversas de desequilibrios macro políticos y macro económicos? ¿Era posible alcanzar estos objetivos por medios propios, con políticas sensatas y adecuadas, sin que mediara la intervención o la imposición de un tercer país como Estados Unidos, o de algún organismo financiero internacional como el FMI? Eran algunas de las preguntas que rondaban en las mentes de las elites dirigentes hacia fines de la década de 1980 y comienzos de la década de 1990 en un ambiente internacional bastante más auspicioso.

Fue así como el «neoliberalismo» se dio una segunda oportunidad en América Latina, pero ahora bajo una forma política democrática, superada la oleada autoritaria de la década de 1970. El llamado «Consenso de Washington», en la década de 1990, fue uno de los intentos por responder a estas –y otras– preguntas que surgían recurrentemente en la región, principalmente entre las elites dirigentes, enfrentadas a la necesidad de avanzar hacia un nuevo tipo de inserción económica internacional, de una forma tal que se pudiera hacer frente a los crónicos desequilibrios macro-económicos de la década de 1980. Sumando y restando, e intentando un balance de las últimas dos décadas, quedaba en evidencia que la región había aprendido a exportar –y los países que aún no lo habían hecho entendían la necesidad de hacerlo, procurando insertarse en el nuevo mundo global–, sobre la base de un nuevo protagonismo del sector privado, enfrentados al flagelo de la hiperinflación que golpeaba principalmente a los bolsillos de los trabajadores y asalariados. Fue en esas condiciones, aprovechando el buen momento que las economías latinoamericanas experimentaban a comienzos de la década de 1990, y el desastre de la década anterior, que el estadounidense John Williamson (1990) convocó a un selecto grupo de economistas y prescribió un programa de diez medidas para hacer frente a los males de la región, tras el objetivo de retomar la senda del crecimiento económico. En el trasfondo de todas las medidas propuestas estaba la constatación de que el cambio estructural que verdaderamente se abría paso en la región era el paso de una estrategia de desarrollo a otra, basada en la apertura externa y la liberalización del comercio, en el marco de un nuevo tipo de inserción en la economía global.

Las diez medidas propuestas por Williamson en 1990 fueron las siguientes: disciplina fiscal; priorización (y reducción) del gasto público, concentrándolo principalmente en la educación básica (más que universitaria) y salud primaria (más que hospitalaria), eliminando subsidios e invitando al sector privado a invertir en algunas áreas tradicionalmente reservadas al sector público; reforma tributaria, a través de una reducción de los impuestos; liberalización de las tasas de interés, las que debían pasar a ser determinadas por el mercado; tipo de cambio competitivo, determinado por el mercado; liberalización del comercio, alejándose del proteccionismo; liberalización y promoción de la inversión extranjera directa; privatización de las empresas, considerando que estas son mejor administradas por el sector privado que por el sector público; desregulación de la economía, en la medida que el exceso de regulaciones genera, entre otros efectos, procesos de corrupción y, finalmente, fortalecimiento del derecho de propiedad, especialmente en consideración a la magnitud de la economía informal de América Latina. Al decir de Williamson, las tres áreas en las que se podrían resumir estas diez medidas económicas eran las de disciplina

macro-económica, políticas de mercado y liberalización del comercio. Estas medidas que procuraban reflejar el «consenso» de las principales agencias, públicas y privadas, nacionales y extranjeras, de economistas, «*Think Tanks*» y «*policy makers*», con domicilio en Washington D.C., correspondieron al llamado «Consenso de Washington»; en definitiva, medidas que apuntaban a la liberalización y la competitividad de las economías de la región, con el trasfondo de la «década perdida» (1980s), caracterizada por un nulo crecimiento económico y fuertes desequilibrios macroeconómicos.

Como el propio Williamson (2004) lo señalara quince años después de haber expuesto estas ideas en un seminario en Washington D.C. (1989), su idea original había sido la de revisar las políticas económicas llevadas a cabo en América Latina, desde la década de 1950, a la luz de las políticas económicas de la OCDE. De hecho, todo habría comenzado en 1989, cuando le tocó testificar ante el Congreso de los Estados Unidos, en relación al Plan Brady –formulado ese mismo año, destinado a aliviar el endeudamiento externo en la región– y constatar la existencia, entre los congresistas, de un marcado pesimismo en relación a las posibilidades de que América Latina introdujera cambios importantes en sus políticas económicas. Agrega Williamson que jamás pensó en la tremenda controversia ideológica que iban a generar las medidas propuestas, aunque reconoce que, más que los contenidos específicos de las mismas, habría sido el término empleado («Consenso de Washington») el que terminó por definir el tono y la intensidad del debate, llegando a constituirse en un «regalo propagandístico para la vieja izquierda».

A decir verdad, en el imaginario colectivo de la época (1990s), de las elites y de los pueblos, «Consenso de Washington», neoliberalismo, ajuste económico, condicionalidad, fundamentalismo de mercado, FMI, imperialismo, Estados Unidos, pasaron todos ellos a ser términos equivalentes, como la expresión de una «receta» que era percibida, a su vez, como una imposición de Washington y de los organismos financieros internacionales sobre los países latinoamericanos. La crisis económica de Argentina, en 2001, como el propio Williamson lo reconoce, sería vista como la demostración final de esta suerte de conspiración de las instituciones financieras internacionales y el gobierno de los Estados Unidos contra el mundo en desarrollo, en general, y América Latina, en particular.

Más allá de las caricaturas, buenas o malas intenciones, y del sinnúmero de interpretaciones y mitos que se han tejido en relación a un Consenso de Washington que, a decir verdad, más que al enunciado de una doctrina, a lo que apuntaba era a la exposición de un conjunto de políticas en las áreas que hemos mencionado– y, sin perjuicio de que muchas de ellas o todas o algunas, individualmente consideradas, puedan ser acertadas, cuatro son las principales críticas que se le pueden formular a dicha propuesta: en primer lugar, cabe

mencionar su marcado economicismo y el reduccionismo que ello importa. A fin de cuentas, se trataba de diez medidas económicas, lo que ha derivado en esta asociación con un «neoliberalismo» que es visto, básicamente, como una mirada que pareciera reducirlo todo al ámbito de la economía y el mercado. De allí deriva una segunda crítica: haber descuidado el ámbito social y las políticas sociales, como si todo se pudiera reducir al ámbito de la economía y el mercado, y el resto viniera por «añadidura», como sería la lógica del derrame («*trickle down-economics*») que, comúnmente, se asocia al neoliberalismo económico.

La tercera crítica es otra derivación de la primera y dice relación con el hecho de haber ignorado por completo las variables políticas e institucionales. Si hay algo que hemos aprendido –o debiéramos haber aprendido– y que constituye una línea central de argumentación a lo largo de todo este libro, es que las fuerzas económicas y los mercados no actúan en un vacío político e institucional, y que es imposible entender la compleja realidad de la vida económica, social y política en América Latina –o en cualquiera región, para estos efectos– reduciéndolo todo al mercado, al margen de las variables políticas e institucionales (Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2007).

La cuarta y última crítica que uno pudiera dirigir a las medidas económicas propuestas por Williamson, en 1990, es la alta inconveniencia de cualquier fórmula que se asemeje a un tipo de receta única («*one-size-fits-all*»), impuesta unilateral e ideológicamente, sin atender debidamente a la gran diversidad y heterogeneidad de América Latina. Ya a comienzos de la década de 1960, Albert Hirschman había advertido contra lo que denominó «*la Rage de Voullier Concluire*», referida a la búsqueda de una sola y única solución, aplicable a todas las situaciones (Hirschman, 1963, p. 313). En momentos en que parecía que la región venía como de vuelta de las ideologías, utopías y «planificaciones globales» de las décadas de 1960 y 1970, bajo signos de derechas o de izquierdas, el «recetario» (único) del «Consenso de Washington», introdujo, por enésima vez, una suerte de camisa de fuerza, en una región demasiado dada a los experimentos ideológicos, produciendo nuevos tipos de trastornos y distorsiones.

Para ser fieles a la concepción original de Williamson y a su propia auto-crítica posterior, es necesario señalar que muchos de estos vacíos se recogieron en el libro que junto a Pedro Pablo Kuczynski, publicaron en 2003, bajo el título «Después del Consenso de Washington», en que se hacen cargo, de manera pormenorizada de buena parte de estos vacíos y de estas críticas. Cabe agregar que ese libro se publica exactamente al final de la «media década perdida» (1998-2003), en el centro de la cual estuvo una fuerte crítica, desde distintos sectores políticos latinoamericanos, pero especialmente desde lo que ya se perfilaba como la izquierda populista encarnada por Hugo Chávez, al llamado «Consenso de Washington».

En apretada síntesis, en ese último libro, los autores revisan las políticas económicas llevadas a cabo en la región en la década de 1990, con el trasfondo de las propuestas del Consenso de Washington, teniendo muy en mente la crisis argentina de 2001-2002, con sus efectos devastadores, en las postrimerías del gobierno de Carlos Menem. Es así como los autores reconocen que, a pesar de los avances en términos de disciplina fiscal y control de la inflación, la región había vuelto a una etapa de bajo crecimiento. Cuatro serían las grandes tareas hacia el futuro: reducir la vulnerabilidad de los países de la región ante los *shocks* financieros externos a través del control presupuestario; el manejo responsable de los excedentes en tiempos de prosperidad (políticas fiscales contra-cíclicas) y una adecuada política cambiaria y monetaria; completar las reformas de primera generación, especialmente en lo que se refiere a la necesaria flexibilización de los mercados laborales; llevar a cabo las reformas de segunda generación, particularmente en términos de la provisión de ciertos bienes públicos básicos y del necesario fortalecimiento de las instituciones, incluyendo reformas judiciales, reformas industriales y desarrollo de nuevas tecnologías y, finalmente, hacer frente a las carencias y desafíos en materia de distribución del ingreso y reformas en el ámbito de las políticas sociales, pero sin llegar a comprometer los equilibrios macroeconómicos básicos y el crecimiento económico mismo. Kuczynski, por su parte, asigna una especial responsabilidad en los males de la región a las políticas fiscales pro-cíclicas y a la expansión del gasto público en tiempos de bonanza, sin pensar en el ahorro futuro, a la vez que llama a fortalecer el papel del estado en ciertas áreas fundamentales. En el libro señalado, diversos autores revisan distintos tipos de políticas en los países de la región, enfatizando la necesidad de pasar desde las reformas de primera a las de segunda generación, con un fuerte acento en las instituciones y las políticas públicas, asumiendo una perspectiva de mediano y largo plazo.

Cualesquiera hayan sido los devaneos posteriores, lo cierto es que las medidas económicas propuestas por Williamson tuvieron lugar en medio de una serie de reformas de mercado que se implementaron en América Latina en las décadas de 1980 y 1990, en democracia, en el centro de las cuales estuvo la crisis del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y su reemplazo –paulatino, contradictorio, sobre la base de avances y retrocesos– por una nueva estrategia de desarrollo basada en la apertura externa y la liberalización del comercio, apuntando al crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica. La crítica y la extendida inestabilidad macroeconómica de la década de 1980, a partir de las viejas recetas que no hacían más que ahondar los problemas de inflación e hiperinflación, déficit fiscales crónicos y agudos problemas de balanza de pagos, devinieron en un sesgo favorable a estas nuevas reformas de mercado. Simultáneamente, la exitosa transición chilena, el mayor

pragmatismo de la política económica seguida en la última etapa de la dictadura de Pinochet (1985-1990) y los elementos de continuidad entre algunas de esas políticas, principalmente vinculadas a la apertura externa, y las políticas económicas llevadas a cabo en el Chile de la Concertación (1990-2010), confirmaron que muchas de esas reformas de mercado, sobre una base de mayor pragmatismo, apuntaban en la dirección correcta.

Lo cierto es que la primera mitad de la década de 1990, que es el contexto en el que se proponen las medidas económicas del Consenso de Washington, puede considerarse como un período bastante auspicioso, especialmente cuando se le compara con la debacle de la década anterior. Este optimismo quedó bien reflejado en el libro de Sebastián Edwards (1995), bajo el sugerente título de «*Crisis and Reform in Latin America (from Despair to Hope)*», en el que señala: «Durante las décadas de 1980 y 1990, tuvo lugar una marcada transformación en el pensamiento económico de América Latina. Aquella visión que alguna vez estuvo basada en un fuerte intervencionismo estatal, de crecimiento hacia adentro, y el desprecio por los equilibrios macroeconómicos, lentamente dio lugar a un nuevo paradigma basado en la competencia, una orientación de mercado, y la apertura externa» (p. 41). Esto habría quedado reflejado, finalmente, en los propios documentos de la CEPAL, bajo el influyente pensamiento de Fernando Fajnzylber, organismo que había estado en el centro de la formulación de la ISI. Más allá de la nueva conciencia cepaliana sobre la necesidad de asentar una nueva estrategia de desarrollo basada en la apertura externa, la liberalización del comercio y los equilibrios macroeconómicos, lo que habría surgido en la región, según el mismo Edwards, habría sido un verdadero «consenso» en torno a esta nueva estrategia de desarrollo. Las políticas «populistas» de la década de 1980, que habían sumido a los países de la región en una grave crisis, quedaban atrás y muchos de sus propios exponentes –como Carlos Andrés Pérez en Venezuela, convertido de populista socialdemócrata en convencido neoliberal, o el propio Carlos Menem en Argentina, que hizo un giro desde la «revolución productiva» de la campaña electoral, a las medidas neoliberales implementadas durante la década de 1990– habrían llegado a la convicción de que era necesario impulsar medidas radicales en la dirección de la disciplina fiscal, la liberalización del comercio y las finanzas, y las privatizaciones. En ese contexto, concluye Edwards, «el grado de convergencia doctrinal en esa parte de América Latina fue verdaderamente notable» (p. 42).

Aunque el propio autor admitía que era aún prematuro hablar de «consolidación» de las reformas pro-mercado –con la sola excepción de Chile, según él mismo– lo cierto es que, a la luz de la evolución posterior, especialmente a fines de la década de 1990 y comienzos de 2000, quedó una vez más en evidencia que la región como un todo estaba aún lejos de quedar inmune a

la crónica inestabilidad política y económica que la había caracterizado en el último siglo, y aún lejos de alcanzar un «consenso» en torno a la nueva estrategia de desarrollo. La «crisis del Tequila», en México en 1994, que el propio Edwards alcanza a tratar en la parte final de su libro, tal vez como anticipando los problemas que se vislumbran en el horizonte, fue seguida de una serie de crisis en la región, hasta llegar a la «media década perdida» (1998-2003), de bajo crecimiento económico y alto desempleo. En todo ese doloroso proceso, no solo se cuestionaron algunos de los legados del Consenso de Washington y las reformas económicas «neoliberales» asociadas al mismo (Ffrench-Davis, 2005, Sunkel 2007), así como las políticas de «ajuste estructural» impulsadas –según algunos, impuestas– por las instituciones financieras internacionales y los Estados Unidos, todo ello en la década de 1990, sino que fue surgiendo un nuevo fenómeno populista, radicalmente crítico del neoliberalismo, en torno a la figura emblemática de Hugo Chávez en Venezuela.

Sea como fuere, lo que quedaba meridianamente claro, hacia la década de 1990 y más aún entrada la de 2000, es que América Latina había pasado por una tortuosa transición desde un tipo de desarrollo, basado en la sustitución de importaciones, el crecimiento «hacia adentro» y el proteccionismo, con un fuerte y decisivo papel del estado, unido a una crónica inestabilidad macroeconómica, hacia una nueva estrategia de desarrollo basada en la apertura externa, la liberalización del comercio y el crecimiento «hacia afuera», sobre la base del esfuerzo exportador, con un nuevo protagonismo del sector privado, unido a una mayor conciencia acerca de la centralidad de la estabilidad macro económica. El desafío de consolidar una democracia sin inflación, como síntesis de la tan ansiada estabilidad macropolítica y macroeconómica, en el paso del orden oligárquico al orden democrático, había experimentado un progreso notable, con avances y retrocesos, encontrándose con un nuevo ciclo virtuoso en los años 2003-2007, que es cuando más cerca ha estado la región de avanzar simultáneamente en la dirección de la democracia política, el crecimiento económico y la equidad social, sin que por ello hayan desaparecido del todo las tensiones y contradicciones que han acompañado el desarrollo político y económico de la región.

El contraste entre los años 1998-2003 y 2004-2007 no puede ser más elocuente en relación a los ciclos que enfrentan las economías latinoamericanas, muy relacionados con los ciclos de la economía internacional. Es así como el crecimiento anual del PIB pasó de un promedio de 1,2% en los años 1998-2003, a uno de 5,4% para los años 2004-2007. Por su parte, el crecimiento anual del PIB per cápita pasó de un -0,2% para el quinquenio 1998-2003 a un 4,0% para los años 2004-2007. Lo anterior, teniendo como trasfondo una reducción de la pobreza en la región, desde un 44%, en 2003, a un 34%, en 2007 (todas las anteriores son cifras de la CEPAL). Este ciclo virtuoso de crecimiento con

reducción de la pobreza, especialmente para los años 2004-2007, se dio en un marco de intensa actividad democrática y electoral, como que, entre 2004 y 2009, han tenido lugar dieciocho elecciones presidenciales, libres y democráticas, en América Latina.

Es cierto que el balance del período que va de 1970 a 2004 es bastante desolador si consideramos que el crecimiento promedio anual del ingreso per cápita de América Latina fue de un 1,01%, en un marcado contraste con el crecimiento de las economías asiáticas que alcanzó, para el mismo período, a un 2,95% (Edwards, 2008). Con todo, muchas de las reformas de mercado impulsadas en las décadas de 1980 y 1990, algunas de las cuales serían profundizadas en la década de 2000, mientras que otras serían revertidas, llegaron para quedarse. En el centro de esas reformas estuvo la realidad de la nueva inserción internacional de América Latina, en la era de la globalización. Bástenos con señalar, a este último respecto, que el grado de apertura externa, expresado en términos de la suma de exportaciones e importaciones (comercio exterior), como porcentaje del PIB, en América Latina y el Caribe, subió desde un 28%, en 1985, a un 49%, en 2006 (Banco Mundial), lo que nos da cuenta de la nueva realidad de la región. Por su parte, la inversión extranjera directa, en América Latina y el Caribe, aumentó desde un promedio anual de US\$ 27.536 para los años 1992-1996, a US\$ 72.440 millones, para el año 2006 (cifras de la CEPAL). Todo lo anterior, sin mencionar la proliferación de tratados de libre comercio, especialmente de países como México y Chile, y las diversas iniciativas regionales y sub-regionales en tal sentido (APEC, NAFTA, Iniciativa de las Américas, entre otras), con distintos grados de avance.

Si bien, en algún sentido, las reformas neoliberales asociadas al Consenso de Washington revivieron un cierto clima ideológico, el que se vio reforzado por el surgimiento del nuevo populismo latinoamericano que surge en nuestra historia más reciente –fenómeno al que nos referiremos en el capítulo V–, también debemos consignar el surgimiento en sectores progresistas de la región, de un nuevo pragmatismo y gradualismo no populista, del que nos haremos cargo en los próximos capítulos. En el trasfondo de estos dos tipos de respuestas, populistas y no populistas, a las reformas neoliberales de la década de 1990, existirá una tensión entre la «economía política de la impaciencia», asociada a las respuestas populistas, y la «economía política de lo posible», asociada a las respuestas no populistas, siguiendo la terminología de Santiso (2006). A ese análisis nos referiremos en el próximo capítulo.

Bástenos, por ahora, señalar, siguiendo a Rosemary Thorp, que, «gradualmente, el cambio inicial del péndulo a favor de políticas pro-mercado, fue moderándose hacia una apreciación más madura acerca del rol del estado, las instituciones públicas y la base política de las políticas públicas» (Thorp, p. 279).

De acuerdo a la autora, las nuevas democracias surgidas en la región hacia fines de la década del setenta y durante la década de los ochenta, y fenómenos como la caída del Muro de Berlín (1989), llevaron a sectores progresistas de la región a plantear la necesidad de un esfuerzo renovado tendiente a integrar el desarrollo económico y social, aprovechando también las nuevas oportunidades que surgen en torno al «nuevo consenso» referido a los procesos de liberalización y privatización de la economía, todo ello en el contexto de la enorme variedad de experiencias existentes en la región, lo que nos aleja de las generalizaciones fáciles y las caricaturas. Argumentaré que, en este nuevo contexto de la década de 2000, hay una especie de momento «hirschmaniano» en América Latina, al que nos referiremos en el capítulo final, que considera el muy «perceptible progreso en la economía política en América Latina» (Idem, p. 280). Los avances en materia de política fiscal, política monetaria y control de la inflación –y, en general, la necesidad de velar por un cierto equilibrio macroeconómico, en condiciones adecuadas de estabilidad–, unido a los desafíos aún pendientes en términos de la extendida realidad de la pobreza y la desigualdad en la región, en un sentido de consolidación y profundización de la democracia, son algunos de los ejemplos y contenidos de esta nueva economía política de la región.

Una de las implicancias de esta nueva economía política, desde sectores progresistas, no populistas, es la nueva manera de entender la relación entre el mercado y el estado. Así, por ejemplo, Alejandro Foxley (2006) –un claro exponente de la escuela hirschmaniana– argumenta que, mientras en la primera parte de la década de 1990 se cifraron grandes esperanzas en términos del crecimiento económico, hacia fines de esa década, tras la crisis asiática, volvió a imperar un marcado pesimismo. De estas fluctuaciones en los estados de ánimo, habrían surgido dos posiciones opuestas: por un lado, la de quienes ponen el acento en el fracaso de las reformas neo-liberales, pro-mercado, de las décadas de 1980 y 1990, postulando la necesidad de un fuerte y significativo papel del estado, mientras que, en el lado opuesto, se ubican quienes sostienen que esas reformas habrían sido muy tímidas y que lo que había que hacer era perseverar en las mismas, con reformas de segunda y de tercera generación. Más estado y menos mercado, sería la fórmula de aquellos; más mercado y menos estado sería la fórmula de estos últimos. Foxley argumenta que ese es un debate que está mal planteado y que es inconducente al objetivo del desarrollo económico y social de América Latina. Lo que se necesita es una visión más equilibrada e integrada, referida a la necesidad de un estado diferente, que considere la realidad de la nueva inserción de la región en la economía global y la nueva realidad de países de ingresos medios.

En síntesis, lo que se requiere es un estado diferente, especialmente cuando se le compara con el que predominó desde la década de 1950, ajustado a la

nueva realidad de la economía global: «no se trata de más estado o de menos estado, sino de un estado distinto del que hemos conocido en el pasado». Se requiere de un nuevo estado (o sociedad) de bienestar, que proteja no solo a los que se encuentran al interior del sistema (trabajadores sindicalizados, por ejemplo) sino también a los que están excluidos del sistema (como los desempleados jóvenes y las mujeres), con todos los ajustes que ello implica. Más y mejor estado es lo que se necesita, incluyendo el establecimiento de una red de protección social que se haga cargo de los sectores emergentes, en economías como las de América Latina que han transitado desde un modelo de desarrollo hacia otro muy distinto, en condiciones internacionales enteramente nuevas. En estas condiciones, y en consonancia con el Banco Mundial, el estado debe actuar como un «catalizador» del desarrollo, en consideración a las nuevas condiciones de la economía internacional. Todo lo anterior requiere de una reestructuración más que de un desmantelamiento del estado.

Lo que hay, en definitiva, en este tormentoso proceso que va de la década de 1970 a la de 2000, es la búsqueda de una nueva estrategia de desarrollo que, más que un «orden neoliberal», corresponde a la necesidad de adaptar la economía de la región a la nueva realidad de la globalización, introduciendo aquellas reformas económicas que permitan retomar una senda de crecimiento económico, haciéndose cargo, a su vez, de la «nueva cuestión social» que caracteriza a América Latina y que analizaremos en el capítulo VII. En este proceso, no hay nada parecido a lo que hicieron la CEPAL y Raúl Prebisch en 1948, en términos de un verdadero «modelo» de desarrollo que terminó introduciendo, más allá de sus logros evidentes, que no pueden desconocerse, una cierta rigidez que impidió, por un lado, hacerse cargo de la enorme diversidad y heterogeneidad de la región y, por otro, aprovechar el gran dinamismo de la economía internacional en las décadas de 1950 y 1960. Se trata, en este sentido, de una nueva estrategia de desarrollo más que de un «modelo» propiamente tal, en una búsqueda que aún no concluye pero que ha dejado atrás los rasgos fundamentales del modelo de desarrollo que caracterizó a la región entre las décadas de 1940 y 1970.

DEMOCRACIA, GOBERNABILIDAD Y NEO-POPULISMO

«La democracia es más fuerte». Así podría resumirse el argumento que he desarrollado en el capítulo III, en torno a las características de esta nueva oleada democratizadora que ha caracterizado a América Latina en las últimas tres décadas. Hemos sido sorprendidos por la persistencia de esta nueva ola democrática en la región, cuestionando todo un cuerpo de ideas desarrollado en el ámbito de las ciencias sociales desde la década de 1950. La democracia electoral, referida a la realización de elecciones libres y competitivas, campea por la región con singular fuerza y goza de una nueva legitimidad. Adicionalmente, con la sola excepción de Honduras (junio de 2009), no ha habido regresiones autoritarias ni golpes de estado en una región caracterizada, a través de su historia, por las recurrentes intervenciones militares. Nada hay de irreversible en todo este proceso, pero resulta imposible desconocer los avances alcanzados en este ámbito de cosas.

En el capítulo III he revisado el triple proceso de quiebre, transición y consolidación democrática en América Latina. Argumenté que se puede hablar del «fin del paradigma de la transición» (Carothers), en la región y en el mundo, y que, en un sentido estricto, pretender una verdadera «consolidación» de la democracia, especialmente cuando se tiene en mente el modelo de los países noratlánticos (Europa y los Estados Unidos), aparece como una verdadera «ilusión» (O'Donnell) en una región como América Latina con sus propias estructuras, instituciones –formales e informales–, cultura política y modalidades de democratización. Hemos adoptado como propia la definición de consolidación democrática de O'Donnell, entendida como la institucionalización de elecciones libres y democráticas. Tal es la realidad de la región, sin perjuicio de las insuficiencias que se advierten a este respecto.

«No todo lo que brilla es oro». Tal podría ser la síntesis del argumento que me propongo desarrollar en este capítulo, con el trasfondo de los profundos cambios políticos y económicos que han tenido lugar en la región en las últimas dos décadas, algunos de los cuales hemos revisado en los dos capítulos

anteriores. ¿Qué tipo de democracia es el que emerge en América Latina? Hemos visto las luces, y en este capítulo queremos analizar las sombras de las nuevas democracias que emergen en la región. ¿Qué tipo de democracia aparece como deseable? Es otra de las preguntas que nos hacemos y que se relaciona, a su vez, con la pregunta anterior. En las líneas que siguen queremos dar cuenta de los nuevos aportes en el campo de la ciencia política, relacionados, principalmente, con las cuestiones centrales de la «calidad» de la democracia y de la «governabilidad» democrática. En el capítulo final desarrollaré mi propia visión acerca del tipo de democracia que aparece como deseable para América Latina, en términos de lo que denomino «democracia de instituciones», al interior de un análisis que considera la democracia electoral, la democracia representativa y la gobernabilidad democrática.

Podría decirse que hay un triple proceso en marcha en América Latina: una marcada conciencia acerca de la precariedad de las nuevas democracias, sin perjuicio de reconocer los avances en torno al establecimiento de la «democracia electoral»; una mayor exigencia teórica desde el punto de vista de la democracia que se postula como deseable, sin perjuicio de admitir el mérito, teórico y práctico, de una concepción «minimalista» y «procedimental» de la democracia y, finalmente, tal vez producto de la brecha que se advierte entre las dos cuestiones anteriores, y entre realidades y aspiraciones, una cierta frustración, desencanto, o «*malaise*», que recorre a toda la región.

Partamos por esto último. Podría decirse que es casi una cuestión de sentido común advertir el desencanto que se advierte en torno a estas nuevas democracias y las insuficiencias de que dan cuenta: «La democracia pareciera estar consolidada, pero no es la democracia que la gente esperaba» (Sorj, 2007, p. 8). Más allá de esta apreciación, la realidad del desencanto en América Latina está suficientemente documentada. Así, por ejemplo, el Latinobarómetro (2008) consigna que, a pesar de los evidentes avances económicos de lo que denomina el «quinquenio virtuoso» (2004-2008), el apoyo a la democracia es, como promedio, de solo un 57%. Según el informe, existe una clara relación entre crecimiento económico y apoyo a la democracia, en el entendido que la economía produce más castigo, en tiempos de crisis, que recompensa, en tiempos de bonanza. Es así que el «*peak*» de apoyo a la democracia alcanzó un 63% en 1997, cuando el crecimiento de la región fue de un 6,6%, bajando ostensiblemente a un 48%, en 2001, como efecto de la crisis asiática y de la «media década perdida» (1998-2003). Le sigue una clara fase de recuperación del apoyo a la democracia en los años 2004-2008, coincidiendo con tasas de crecimiento económico de 6,1% (2004), 4,8% (2005), 5,6% (2006) y 5,7% (2007), todo ello, según cifras de la CEPAL. Tal pareciera ser, pues, que la democracia en América Latina da cuenta de un importante componente económico.

Es interesante constatar que gobernar con eficacia –por ejemplo, alentando el crecimiento económico– tiene importantes implicancias en las percepciones ciudadanas en torno al funcionamiento de la democracia y sus instituciones. Es así como el porcentaje de personas que considera que no puede haber democracia sin congreso aumenta desde un 49% en 2001, a un 57% en 2008, mientras que el porcentaje de personas que tiene confianza en el parlamento aumenta desde un 17% en 2004, a un 32% en 2008. Por su parte, el porcentaje de personas que considera que no puede haber democracia sin partidos, aumenta desde un 49% en 2001, a un 56% en 2008, mientras que la confianza en los partidos aumenta desde un 11% en 2003, a un 21% en 2008 –el que sigue siendo, por cierto, muy bajo. Ha aumentado también la actitud positiva hacia la política y la aprobación de los gobiernos, también como efecto de este ciclo virtuoso de crecimiento económico. Es así como la aprobación del gobierno sube desde un 36% en 2002, a un 52% en 2006, mientras que la confianza en el gobierno aumenta desde un 19% en 2003, a un 44% en 2008. Esta mejor evaluación de los gobiernos, sin embargo, no redonda directa y automáticamente en una mejor evaluación de la democracia, como que la satisfacción con el funcionamiento de la democracia (37%) es inferior al desempeño de los gobiernos (52%). En fin, un 59% de las personas considera que el voto es un instrumento efectivo para cambiar las cosas –a modo de comparación, solo un 16% considera que las protestas son un medio efectivo tras ese objetivo.

Todos los anteriores son signos alentadores, producto, principalmente, de la fase de recuperación económica de la región en los últimos años. Ello es importante porque demuestra que hacer las cosas bien, crecer económicamente, disminuir la pobreza, ampliar la participación electoral, tiene dividendos concretos en términos de las percepciones ciudadanas sobre la democracia y sus instituciones. ¿Dónde está el problema, entonces? En primer lugar, en que si bien la aprobación de la democracia llega a un 57% en 2008, comparado favorablemente con el 48% de 2001, el grado de satisfacción con el «funcionamiento» de la democracia es de solo un 37%. Existe, pues, un importante apoyo en términos de la legitimidad de la democracia, pero un serio déficit en términos de la eficacia de la democracia. Por cierto que este es un promedio que esconde las enormes variaciones en estas percepciones, de un país a otro. Es así, por ejemplo, que el ránking de personas que consideran que en su país la democracia funciona mejor que en otros países de la región, varía desde países como Chile (44%), Uruguay (43%) y Costa Rica (42%), a países como Guatemala (8%), El Salvador (8%), Honduras (7%) y el Perú (7%).

En segundo lugar, está la cuestión de la desigualdad social y la brecha que se advierte entre la vigencia de un régimen de libertades básicas y las enormes carencias en términos sociales: «la democracia es percibida como garantizando

las libertades civiles y políticas, pero no las sociales y económicas» (Latinobarómetro, 2008, p. 93). Es así, por ejemplo, que un 79% considera que la libertad de profesar cualquier religión está garantizada, a la vez que un 63% considera que la libertad para participar en política también lo está. En contraste con lo anterior, sin embargo, solo un 25% considera que la riqueza está distribuida con justicia, a la vez que solo el 28% considera que las oportunidades de conseguir trabajo están garantizadas. En otro sentido, un 70% considera que su país está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, mientras que solo un 25% considera que está gobernado para el bien de todo el pueblo. A pesar de los avances en términos de crecimiento económico, un 48% considera que las desigualdades sociales han permanecido sin grandes cambios, mientras que solo un 21% considera que han disminuido. Todo esto corresponde a la «paradoja de la democracia» de que habla Sorj (2007, p. 10), caracterizada por grandes expectativas en la dirección de la igualdad, acompañadas de una profundización de la desigualdad social. La existencia y subsistencia, a través del tiempo, de la desigualdad social, permanece como una de las principales limitantes en términos de la gobernabilidad democrática en la región.

En tercer lugar, el informe señala que «las actitudes hacia el autoritarismo se levantan como fantasmas en la región a pesar de que no ha habido regresiones autoritarias» (Latinobarómetro 2008, p. 83). Así, por ejemplo, a pesar del mejor desempeño económico de los últimos años, un 53% de las personas señala que no le importaría un gobierno no democrático si resuelve los problemas económicos. Lo digno de destacar es que esta cifra permanece en forma más o menos constante en los últimos años –51% en 2001, y 55%, en 2004– por lo que va más allá de los ciclos económicos. Los avances, pues, en términos de las percepciones ciudadanas asociadas a un ciclo virtuoso de la economía, una reducción en los niveles de pobreza y la ola de elecciones de los años 2006-2007, donde los Presidentes elegidos asumen con grandes mayorías, no logran, sin embargo, erradicar ciertas actitudes autoritarias que permanecen como una constante a través del tiempo.

Están por verse los efectos que la actual crisis económica mundial (2008-2009) vayan a tener sobre las democracias de la región. Está bastante demostrada la relación que existe entre crecimiento económico (o crisis económica) y los grados de aprobación (o desaprobación) de la democracia. Los gobiernos saben, o debieran saber, que un buen desempeño económico, con todo lo que ello implica en materia de variables macro económicas, papel de las políticas públicas y rol del estado, entre otros, tiene importantes efectos en términos de las percepciones ciudadanas sobre la democracia. Subsiste, sin embargo, en promedio, variando de un país a otro, una relativamente baja aprobación de la democracia, en especial en relación a su funcionamiento, y una cierta cultura autoritaria que

permanece bajo la superficie, más allá de los ciclos económicos de expansión o contracción. En el lado positivo, existe la percepción de que, a pesar de todo, y por imperfecta que sea, los pueblos han elegido continuar con la democracia: «No hay regresión autoritaria en la región a pesar de los indicadores respecto de actitudes no tan democráticas de su población, especialmente respecto de las instituciones» (Ibid., p. 7). No sólo no ha habido regresiones autoritarias en la última década y media, sino que la democracia goza de una nueva legitimidad. Los problemas residen, principalmente, en los grados de eficacia y en el funcionamiento de la misma, lo que incide, según veremos más adelante, en el tema de la gobernabilidad democrática. Todo lo anterior se da en un contexto de altas expectativas en términos del futuro, como lo acredita tanto el informe Latino-barómetro, como el informe ECosociAL-2007 (según veremos en el capítulo VII). Esta verdadera revolución de las expectativas permanece, según veremos, como uno de los principales elementos a tener en cuenta a la hora de evaluar y proyectar las posibilidades y limitaciones de la democracia en América Latina.

Un segundo aspecto a considerar en este capítulo dice relación con el tipo de democracia que se impone en la región. La tensión entre los procesos de transición a la democracia llevados a cabo en la década de 1980 y las dificultades en el campo económico, en torno a la crisis de la deuda, los desequilibrios macroeconómicos y el nulo crecimiento de la llamada «década perdida», no cedieron ante las nuevas condiciones económicas más favorables de comienzos de la década de 1990. Muy por el contrario. El auto-golpe de Alberto Fujimori, en 1992 en el Perú, constituyó, a todas luces, el primer revés serio en medio de la auspiciosa «tercera ola» democratizadora iniciada, justamente, en el Perú a fines de la década de 1970. Las reformas económicas impulsadas por Fujimori, en el Perú, y por Carlos Menem, en Argentina, desde comienzos de la década de 1990, que algunos calificarán de «neopopulismo neoliberal» según veremos más adelante, unidas a otras experiencias similares, como la llevada a cabo por Fernando Collor de Mello en Brasil, dejaron en evidencia la precariedad en que se desenvolvían las nuevas democracias de la región, fundamentalmente en lo que se refiere al papel de las instituciones. La debilidad de estas últimas, el gran poder del ejecutivo, unido a las crisis económicas por las que atravesaba una buena parte de los países de la región, llevaron a Guillermo O'Donnell (1994) a acuñar la expresión «democracia delegativa» para distinguirla claramente de la democracia representativa y sus instituciones.

En síntesis, la tesis de O'Donnell es que, a diferencia de lo que comúnmente conocemos como democracias representativas, principalmente en los países desarrollados, las que se caracterizan por altos niveles de institucionalización política, lo que habría surgido en América Latina, hacia comienzos de la década de 1990, era una forma de democracia «delegativa» caracterizada

por la debilidad de las instituciones políticas y la dificultad para avanzar desde «gobiernos» democráticos hacia «regímenes» democráticos propiamente tales –recordemos, tal como hemos visto en el capítulo III, que, según O'Donnell, lo propio de una transición a la democracia es la elección de un «gobierno» democrático, mientras que lo propio de una consolidación democrática es el paso desde gobiernos democráticos hacia «regímenes» democráticos propiamente tales. La realidad de América Latina, a comienzos de la década de 1990, caracterizada por la existencia de severas crisis económicas y sociales, unido al legado de los regímenes autoritarios y el desfavorable contexto internacional de las décadas de 1970 y 1980, habría llevado a una cierta impaciencia de las grandes mayorías nacionales, y la búsqueda de líderes mesiánicos convertidos en la personificación misma de la nación. Tal habría sido el caso de Fujimori, Menem y Collor de Mello, entre otros. En esas condiciones, la población habría «delegado» el poder de decisión en estos nuevos gobernantes, elegidos con grandes mayorías electorales, dando cuenta de fuertes componentes personalistas, plebiscitarios, cesaristas, bonapartistas, caudillistas; en definitiva, todas aquellas formas que importan bajos niveles de institucionalización. De esta manera, la democracia «delegativa» descansaría «en la premisa que, quienquiera sea el que gane una elección a la Presidencia de la República, está facultado para gobernar como él o ella estime conveniente, limitado(a) solamente por las duras realidades de las relaciones de poder existentes, y por un período limitado constitucionalmente» (O'Donnell, 1994, p. 59).

La figura «paternal» asociada a este nuevo tipo de regímenes democráticos habría llevado a estos líderes mesiánicos a gobernar por encima de los partidos y los intereses organizados, ignorando o pasando a llevar las instituciones de la democracia representativa, como los partidos, o los parlamentos, recurriendo generalmente al gobierno por decreto presidencial, sin la necesidad de rendir cuenta de su actuación en el poder («*accountability*»). Más bien, se habría impuesto la modalidad de relacionarse directamente con la gente, con fuerte legitimidad electoral, pero con una muy débil institucionalización del poder, conduciendo a prácticas clientelistas, patrimonialistas y corruptas, con una seria dificultad para distinguir entre el ámbito de lo público y de lo privado, que es la esencia de una concepción republicana de la democracia. En el trasfondo de este poder «delegado» estaría la severa crisis económica y social que caracterizó a América Latina en la década de 1980 y la necesidad de que alguien pudiese llegar a imponer un cierto orden, llevando a cabo las reformas económicas –neoliberales, en los tres casos mencionados– que pudieran conducir a un control de la inflación (o hiperinflación), a la vez que retomar la senda del crecimiento económico. De esta manera, pues, estos nuevos regímenes políticos tendrían las características de una democracia, en el sentido de «poliarquía», siguiendo

la definición de Robert Dahl, pero darían cuenta de una nueva especie de democracia, distinta de la democracia representativa. Ni la institucionalización del poder ni la eficacia gubernamental, serían características, precisamente, de estas nuevas democracias delegativas. Las únicas excepciones serían los casos de Uruguay y Chile, justamente en consideración a su alta institucionalización política, lo que se habría visto facilitado por el hecho de que se trató de casos de *re-democratización* política, con el antecedente de toda una historia de creación de instituciones. Ambos casos serían lo más próximo en la región a una democracia representativa.

En una línea similar a la de O'Donnell, que ya insinuaba la distancia entre estas formas de democracia delegativa y la democracia representativa, propia de la tradición liberal, aunque haciendo el análisis extensivo a otras regiones del mundo, Fareed Zakaria, editor del *Foreign Affairs* y el *Newsweek*, sostuvo que muchas de las democracias que surgen en esta tercera ola democratizadora, en países del Asia, África y América Latina, corresponden a «*illiberal democracias*», es decir, a un tipo de democracia que está reñida con lo que comúnmente conocemos como «democracia liberal». En síntesis, la tesis de Zakaria (1997), es que muchas de las nuevas democracias del mundo, que efectivamente corresponden a democracias electorales, en la medida que las autoridades surgen de elecciones libres y democráticas, se han apartado de la tradición del «constitucionalismo liberal», el que incluye la vigencia del estado de derecho, los pesos y contrapesos («*checks and balances*») propios de la democracia constitucional o liberal, la protección de ciertos derechos y libertades fundamentales, y los límites constitucionales establecidos en el ejercicio del poder. Mientras la democracia se refiere al uso y al proceso de acumulación del poder, el liberalismo constitucional, propio de los países «occidentales», se refiere a los límites del ejercicio del poder, con miras a hacer compatibles la democracia y la libertad, en la tradición de Alexis de Tocqueville y John Stuart Mill, en el siglo XIX. En esta tradición, el constitucionalismo sería «liberal» en relación a la vigencia de las libertades individuales y «constitucional» en cuanto a la vigencia efectiva del estado de derecho.

En este sentido, bajo esta reciente ola democratizadora, efectivamente habría surgido la democracia por doquier, pero no, necesariamente, la que es propia de la tradición del liberalismo constitucional. De hecho, si distinguimos entre las «libertades políticas», propias de una democracia, y las «libertades civiles», propias del liberalismo constitucional, tendríamos que la mitad de los países en proceso de democratización corresponderían a «*illiberal democracias*», con más énfasis en las libertades políticas que en las libertades civiles. Zakaria está consciente que está adoptando una perspectiva que va más allá de un concepto minimalista o procedimental de democracia, en la tradición de Dahl, pero

lo hace, precisamente, con la intención de subir los estándares de la democracia y dejar al descubierto la situación de muchas democracias, que lo son bajo ciertos aspectos (democracia electoral), pero no bajo otros aspectos (liberalismo constitucional). Lo suyo debe entenderse a partir de una defensa normativa de la democracia constitucional o liberal. De esta manera, muchas de las democracias surgidas en nuestra historia más reciente tendrían su origen en el modelo de la revolución francesa, de una democracia mayoritaria, sin contrapesos, al interior de estados fuertes, centralizados y presidencialistas, como serían la mayoría de los casos que se han conocido en el llamado «Tercer Mundo». En el caso de América Latina, y solo a modo de ejemplo, tal sería el caso de Alberto Fujimori, en el Perú, y Carlos Menem, en Argentina, caracterizados por una verdadera «usurpación» del poder.

Las carencias de las nuevas –y viejas, para estos efectos– democracias de América Latina, en términos de la primacía de la ley y del estado de derecho, como fundamentos de la democracia liberal, o constitucional, son confirmadas por Guillermo O'Donnell, quien derechamente se refiere a la realidad del «*(Un)rule of Law*» en la región; es decir, de la ausencia o negación del estado de derecho. Según el autor, hay una exigencia que se refiere a la igualdad de los individuos, no solo en cuanto individuos, «sino como «personas legales» y, en consecuencia, como «ciudadanos», esto es, portadores de derechos y obligaciones que derivan de su calidad de miembros de una comunidad política» (O'Donnell, en Méndez, O'Donnell y Pinheiro, 1999, p. 305). Esta ciudadanía debe entenderse en un sentido amplio, referido al ejercicio de derechos civiles, políticos y sociales. Las «poliarquías» latinoamericanas darían cuenta de una expansión de los derechos políticos, especialmente bajo la reciente ola democratizadora, pero, al mismo tiempo, de un ejercicio «incompleto» de los derechos civiles y, qué decir, de los derechos sociales, en sociedades muy desiguales, marcadas por el signo de la discriminación y la exclusión (O'Donnell, 2001). En este sentido, el alcance del «estado legal» –y la democracia correspondería no solo a un tipo de régimen político, sino a una forma de estado– sería muy limitado e incompleto. Los pobres lo serían, no solo en un sentido material, como privación de bienes y servicios, sino en un sentido legal, como privación de derechos (ver también O'Donnell, en Diamond y Morlino, 2005). Lo que existiría en América Latina serían democracias con las características de una «poliarquía», dentro de una concepción minimalista y procedimental de la democracia, pero escasamente una democracia basada en el estado de derecho, propia del «estado legal» que es inherente a una democracia liberal y, en definitiva, a una concepción republicana de la democracia. Se trataría de una democracia de «baja calidad» y de una ciudadanía de «baja intensidad» (ver también, sobre el particular, O'Donnell, Vargas y Iazetta, 2004). El contraste entre los procesos

de democratización, en América Latina, y las enormes carencias en el plano del estado de derecho, es el centro del análisis del mencionado libro. Existiría en la región la realidad bastante extendida de un ejercicio ilegal y arbitrario del poder, lo que afectaría la vigencia de una «ciudadanía completa», caracterizada por el ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales y, en definitiva, de los derechos humanos. Se estaría, pues, frente a una realidad de «democracia sin ciudadanía», caracterizada por una violencia ejercida al margen de la ley y el estado de derecho, especialmente en relación a los pobres y excluidos (que son la mayoría de la población).

Las numerosas falencias e insuficiencias –las sombras y no solo las luces–, de las nuevas democracias en América Latina, en las décadas de 1990 y 2000, empezaron a ser objeto de un análisis que, a decir verdad, iba más allá de la región. Se empezó a advertir que muchas de las llamadas «democracias» surgidas en esta reciente ola democratizadora en el mundo entero, daban cuenta de enormes carencias. Por así decirlo, el «entusiasmo» de la primera hora, en las décadas de 1970 y 1980, en torno a los procesos de transición a la democracia, fue dando lugar a una visión más equilibrada y realista en relación a las principales características, limitaciones y contradicciones de las nuevas democracias surgidas en América Latina, Europa Central y del Este, la ex URSS (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas), Asia, África, y Medio Oriente. No es el objeto de estas líneas reproducir la vasta literatura que surgió en torno a la cuestión, ya no de las transiciones y la consolidación de la democracia, sino de la «calidad» de la democracia. Un ejemplo de este análisis crítico quedó bien reflejado en el número del «*Journal of Democracy*» dedicado a este tema, bajo el sugerente título de «*Elections without Democracy*» (Volumen 13, número 2, abril de 2002), dejando entrever, como el título lo indica, que la sola realización de elecciones –incluso de elecciones libres y democráticas– no determina la existencia de una democracia propiamente tal.

Es así como, en ese número, Larry Diamond (2002), uno de los mayores exponentes de estas teorías sobre la «calidad» de la democracia, se refiere derechamente a lo que califica de regímenes «híbridos», surgidos en diversas latitudes del mundo. ¿Puede considerarse a países como Rusia, Ucrania, Nigeria, Indonesia, Turquía o Venezuela, como ejemplos de democracia?, se pregunta el autor. Es evidente que en todos estos países existen elecciones, pero, ¿son democracias propiamente tales? De hecho, «*Freedom House*» califica a estos seis casos de democracias, en el entendido que se trata de «democracias electorales». Diamond discrepa de ello y prefiere hablar, para casos como estos, de algo menos que «democracia electoral», correspondiendo más bien a «sistemas autoritarios competitivos», «sistemas de partidos hegemónicos», «seudo-democracias», «semi-democracias» o, simplemente, «regímenes híbridos». Estos

últimos combinan elementos democráticos y autoritarios, y pueden incluirse, en general, bajo el rótulo de «autoritarismo competitivo» (elecciones sin democracia). En síntesis, hacia 2001, habrían existido 104 democracias en el mundo –34 más de las que existían a comienzos de la «tercera ola» democratizadora–, de las cuales 73 (38%) corresponderían a «democracias liberales» y 31 (16,1%) a «democracias electorales», siguiendo la distinción de «*Freedom House*» entre «libertades civiles» y «libertad política», respectivamente, confirmando lo que se ha dicho en cuanto a que no todas las democracias electorales corresponderían a democracias liberales. En el otro extremo habrían existido 50 casos (26%) de regímenes autoritarios, bajo distintas modalidades. Entre ambos extremos, sin embargo, existirían 38 casos (19,8%) de regímenes que podrían considerarse como «híbridos», entre los que denomina «ambiguos» (17 casos, con un 8,9%) o de «autoritarismo competitivo» (21 casos, o un 10,9%). El autor concluye en que, aunque los «regímenes militares» han tendido a desaparecer, no debe desconocerse esta nueva realidad de «seudo-democracias», en torno a estos regímenes «híbridos», mezcla de democracia y autoritarismo. En el caso de América Latina y el Caribe, Cuba correspondería al único ejemplo de «régimen autoritario cerrado», Antigua y Barbuda y Haití, corresponderían a casos de «autoritarismo competitivo», mientras que Venezuela, Paraguay y Colombia corresponderían a casos de regímenes «ambiguos». Por su parte, Argentina, El Salvador, Jamaica, México, Brasil, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Trinidad y Tobago y Guatemala son calificados de «democracias electorales», mientras que solo Uruguay, Costa Rica, Panamá, Surinam, Bolivia, Perú, Chile, República Dominicana y Guyana –además de ocho países del Caribe que se mencionan, separadamente, en el estudio– son clasificados como «democracias liberales». De esta manera, y a diferencia del África-Subsahariana, Medio Oriente y Norte de África, la inmensa mayoría de los países de América Latina y el Caribe corresponderían, con las seis excepciones ya señaladas, a casos de democracia liberal o electoral.

En una línea similar, en esta serie de artículos del «*Journal of Democracy*», Schedler (2002) sostiene que la gran mayoría de regímenes existentes, hacia comienzos de la década de 2000, pertenecen a una «zona nebulosa» que está entre las «democracias liberales» y los «autoritarismos cerrados», y que califica como «democracias electorales» y «autoritarismo electoral», sobre la base de siete criterios que permiten distinguir entre estos dos últimos. En apretada síntesis, y de manera elocuente, siguiendo la definición de democracia dada por Przeworski, como aquel sistema «en que los partidos pierden elecciones», señala que el «autoritarismo electoral» es aquel sistema «donde los partidos de *oposición* pierden elecciones» (Ibid., p. 47). Finalmente, Levistky y Way (2002), en una lógica similar, referida a los regímenes «híbridos», señalan que es perfectamente posible hablar de regímenes que son a la vez competitivos y autoritarios. Tal

sería la lógica del «autoritarismo competitivo», como un tipo de régimen híbrido caracterizado por la existencia de instituciones democráticas formales –la realización de elecciones, principalmente– pero sin cumplir con los estándares mínimos de una democracia. Estos últimos se refieren a la realización de elecciones abiertas, libres y transparentes de los ejecutivos y parlamentos, el derecho de voto prácticamente universal de los adultos, la protección amplia de los derechos políticos y las libertades civiles, y la existencia de una autoridad elegida por el pueblo que gobierna efectivamente, sin estar sujeta al control tutelar de líderes militares o clericales. La mayoría de estos casos, según los autores, corresponderían al África y la ex URSS. En el caso de América Latina, el Perú de Fujimori, en la década de 1990, Haití, después de 1995, México, antes de las elecciones de 2000, y Venezuela, en nuestra historia más reciente, serían ejemplos de este tipo de regímenes. De esta manera, pues, si bien algunas formas de autoritarismo, como los regímenes «totalitarios» o «burocrático-autoritarios» que se han conocido en el pasado, se batan en retirada, surge un tipo de régimen más sutil, en la era de la Post Guerra Fría, y bajo esta última ola democratizadora, referido a aquellos regímenes del «autoritarismo competitivo» que hemos mencionado.

Son innumerables los artículos y libros que se refieren a estas sombras de la reciente ola democratizadora, desde la perspectiva de la calidad de la democracia. «No todo lo que brilla es oro», pareciera ser el trasfondo de toda esa literatura, la que nos llama a ser más cautos y menos triunfalistas a la hora de analizar este reciente proceso de democratización. Todo ello queda reflejado en lo que el propio Diamond denomina «*The Democratic Rollback*» (2008), como una suerte de «recesión democrática» en el centro de la cual está el resurgimiento del «estado predatorio». No hay que cantar victoria, es el mensaje de Diamond. Los problemas relacionados con la «baja gobernanza» («*governance*»), y la realidad extendida de instituciones débiles, en unos 50 países, estarían en el meollo de esta recesión, con serios riesgos desde el punto de vista de ciertas características básicas de la democracia («*at-risk democracies*»), frente a los cuales los desafíos de la «buena gobernanza» y la necesidad de establecer una adecuada rendición de cuentas («*accountability*»), en el contexto de realidades como el clientelismo y la corrupción, aparecerían como antídotos necesarios y fundamentales. Si bien puede decirse que unos 90 países llevaron a cabo procesos de «transición» a la democracia, desde 1974, y un 60% de los estados independientes podían considerarse como democracias a comienzos del nuevo siglo, ciertas corrientes autoritarias, asociadas a los nuevos estados predatorios, habrían conducido a esta recesión democrática. Es así como el propio *Freedom House* advierte, en un informe de enero de 2008, que, por primera vez desde 1994, la libertad en el mundo había experimentado una clara declinación o

retroceso. El bajo desempeño de muchas de estas nuevas democracias estaría en el centro de los problemas anotados. Por su parte, el *Index of Democracy* de *The Economist* (2008), confirma que, «siguiendo a una tendencia global de varias décadas de democratización, la diseminación de la democracia se ha detenido», agregando que «el patrón dominante en los últimos dos años ha sido el estancamiento». A la luz de diversos enfoques e informes de este tenor, puede señalarse que el principal problema que enfrentan las nuevas democracias en el mundo, no está tanto en la cuestión de su legitimidad, sino de su desempeño, relacionado principalmente con la cuestión de la gobernabilidad democrática («*democratic governance*»).

Este último es, precisamente, el tema que abordan Mainwaring y Scully (2008, 2009), partiendo de la base que la literatura sobre transiciones y consolidación de la democracia ha quedado superada por los hechos y que es necesario buscar nuevas avenidas de investigación que se hagan cargo de los nuevos desafíos de la democracia en América Latina, en la realidad de fines de la década de 2000. Incluso se distancian de la literatura sobre «calidad» de la democracia –típicamente la de Larry Diamond y otros, algunos de los cuales hemos mencionado anteriormente– por considerar que la misma se mantiene en los aspectos procedimentales de la democracia, y que, junto con preocuparse por el carácter democrático («*democraticness*») de este tipo de regímenes políticos, hay que preguntarse por la efectividad («*effectiveness*») de las nuevas democracias. Es aquí donde se encontrarían las grandes deficiencias de las nuevas democracias de la región, en el nivel de la gobernabilidad («*governance*») democrática. Aunque nos referiremos a este aspecto en el capítulo final, en su relación con la democracia electoral y la democracia representativa, de lo que se trata, según los autores, es de enfrentar no solo los desafíos en términos de la efectividad de las instituciones políticas, que es la preocupación del «neo-institucionalismo» que impera en la ciencia política, sino de la efectividad del desempeño estatal, en términos de las políticas públicas («*policies*») impulsadas desde el estado. De allí provendría el desencanto y la frustración con el funcionamiento de las nuevas democracias en América Latina. Junto, pues, con relevar el papel de las instituciones políticas, que es un aspecto central de la calidad de la democracia, y con cuestionar el excesivo optimismo en torno a las reformas económicas neoliberales de la década de 1990 –que ignoraron el papel central de la política y de las instituciones– lo que los autores hacen es relevar el papel del estado, de las políticas públicas y del desempeño del mismo en ciertas áreas fundamentales para los ciudadanos y su propia percepción sobre la democracia. No se trata de cuestionar el contenido de muchas de esas reformas económicas, las que, en general, apuntaban en la dirección correcta. Menos aún se trata de cuestionar el papel insustituible de las instituciones políticas, las que resultan fundamentales

en la perspectiva de la gobernabilidad democrática, sino de entender que, sin un adecuado desempeño estatal, en el plano de las políticas públicas, no será posible asegurar niveles adecuados de gobernabilidad. De lo que se trata es de gobernar democráticamente, pero también con efectividad. Es esa la síntesis que está detrás de la fórmula de la «gobernabilidad democrática» –entendida como «*democratic governance*»–, y es aquí donde estarían las principales deficiencias y carencias en las nuevas democracias de América Latina.

La debilidad de los estados y la debilidad de las instituciones serían algunos de los aspectos centrales detrás de la «crisis de representación democrática» que sería característica de los países de América del Sur, principalmente de los países andinos de la región. Tal es la hipótesis que desarrollan el propio Mainwaring, junto a Bejarano y Pizarro (2006) para explicar el desencanto y frustración que existe en vastos sectores de la población en relación a las nuevas democracias de la región. Ese desencanto y frustración se manifestaría en la muy baja confianza en los partidos políticos y los parlamentos, dos de las instituciones políticas más importantes de la democracia representativa. Detrás de esa baja confianza, sin embargo, estaría lo que los autores denominan una verdadera «crisis de representación democrática» que se explicaría, ya sea por las deficiencias en los arreglos institucionales de la democracia, principalmente de instituciones políticas tan importantes como los partidos y los parlamentos, o por las deficiencias en el nivel del desempeño de los estados, en la medida que no son capaces de cumplir con sus funciones básicas en términos de seguridad, desempeño económico y social, entre otros. No es que no exista una adecuada participación electoral en la región –de hecho, en los últimos años han existido niveles récord de participación electoral en muchos de los países andinos– sino que la baja confianza en instituciones tradicionales de la democracia representativa, como los partidos y los parlamentos, tendrían raíces más profundas que se expresan en esta crisis de representación democrática, producto de la debilidad y las deficiencias de las instituciones políticas y/o de los estados. Es de esa crisis que surgen respuestas, u ofertas, de líderes populistas, o «*outsiders*», con discursos «*anti-establishment*» que vienen a encarnar la protesta social contra las elites y las instituciones tradicionales. El surgimiento de este tipo de liderazgos, más que una causa de los problemas –sin perjuicio de que tienen un efecto disruptivo en relación a la democracia representativa y sus instituciones–, serían una manifestación de esta crisis más profunda. Ellos vendrían a llenar un vacío, por así decirlo, de esta crisis de representación democrática, que conlleva una crisis de las instituciones tradicionales y emblemáticas de la democracia representativa. La alta volatilidad electoral, el colapso del sistema de partidos –típicamente en países como Venezuela, Bolivia y Ecuador– y la emergencia de líderes populistas o «*outsiders*», serían algunas de las manifestaciones de esta crisis.

DEMOCRACIA Y NEO-POPULISMO EN AMÉRICA DEL SUR

Ya hemos dicho, en el capítulo I, que, en la búsqueda de respuestas o alternativas al predominio oligárquico, tras la crisis de este último desde comienzos del siglo veinte, el populismo aparece como la respuesta más paradigmática de la región, enfrentada a los desafíos del desarrollo económico, social y político. En esta sección queremos argumentar que el surgimiento del neo-populismo, en la historia más reciente de América Latina, especialmente de América del Sur, nos demuestra que, de alguna manera, aún estamos en un proceso de «desoligarquización», en la medida que uno de los rasgos centrales del populismo, viejo y nuevo, es precisamente su carácter «anti-oligárquico». Argumentaremos que en el centro de la relación entre populismo y democracia está la marcada ambigüedad de aquel en torno a esta última. Esta característica aparece como un elemento de continuidad, y una característica intrínseca del populismo latinoamericano, viejo y nuevo, especialmente en relación a la democracia representativa y sus instituciones.

Podría decirse que una de las formas de analizar la historia de América Latina, en el último siglo, en este intento por sustituir el orden oligárquico por un nuevo orden democrático, es a través de ciertos dilemas que se han planteado, en distintos momentos y con diversos grados de intensidad, y que han definido el proceso político. Queremos argumentar, en las líneas que siguen, que son cuatro los principales dilemas que se han planteado en la región, a lo largo del último siglo, y que es en torno a ellos que ha girado la política latinoamericana. Nos referimos a los dilemas de pueblos u oligarquías, desarrollo o dependencia, reforma o revolución, y democracia o dictadura. Finalmente, sostendremos que, en la historia más reciente de la región, junto con el dilema entre incluidos y excluidos, que se hace más visible en la era de la globalización, uno de los principales dilemas que enfrenta América Latina es aquel entre democracia y populismo.

En efecto, el primer dilema que enfrentó América Latina, frente al estallido de la «cuestión social» y el proceso de crisis oligárquica que tuvo lugar en el primer tercio del siglo XX, fue aquel entre pueblos u oligarquías. El componente «nacional y popular» del viejo populismo, tal como hemos analizado en el capítulo I, vino a expresar este dilema, en un sentido anti-imperialista y anti-oligárquico. La industrialización sustitutiva de importaciones dirigida desde el estado, y el modelo de crecimiento «hacia adentro», alrededor de la llamada «coalición populista», fue la respuesta a dicho dilema, impulsando tanto la modernización como la democratización de las estructuras económicas, sociales y políticas, con una marcada tensión entre populismo y democracia.

Un segundo dilema, que surgió hacia fines de la década del cincuenta y durante la década del sesenta, de algún modo relacionado con ciertas características

del modelo de desarrollo impulsado desde la década de 1940, fue aquel entre desarrollo o dependencia. Desde una postura radical, de izquierda, sobre todo de sectores de intelectuales, todos ellos fuertemente influidos por la revolución cubana, se constataba que, lejos de haber alcanzado una «segunda independencia nacional», como, de alguna manera, se pretendía con dicho modelo de desarrollo, se había profundizado la dependencia de los países de la región, en torno a una relación de subordinación entre el centro y la periferia. La nacionalización de las riquezas básicas, las reformas estructurales y, en definitiva, la revolución, aparecían como la única forma de romper con esas cadenas de dependencia y subordinación. A la postre, y visto en retrospectiva, el dilema entre desarrollo y dependencia demostró ser un falso dilema. El gran salto cualitativo lo dieron los países asiáticos, del este, del sudeste y, en definitiva, del sur de Asia, los que demostraron que sí había una manera de romper con esa posición subordinada y dependiente, a través de un fuerte impulso de las exportaciones, especialmente de exportaciones de manufacturas y, en definitiva, de una activa inserción en la economía internacional. América Latina ha seguido su propio camino en esa misma dirección, con todas las dificultades, tensiones y contradicciones que hemos anotado, en un largo proceso que ha significado pasar desde un modelo de desarrollo, de sustitución de importaciones, sobre la base de un fuerte proteccionismo, a otra estrategia, sobre la base de la apertura externa y la liberalización del comercio. Todo ello demostró que no estábamos condenados al subdesarrollo, basados en nuestra –real o supuesta– condición de países dependientes. Los intentos más recientes de enarbolar banderas «anti-imperialistas», en la era de la globalización y, aún más, frente a la reciente crisis financiera y económica del capitalismo global (2008-2009), no han logrado darle un contenido sustantivo al intento –precario, solapado, contradictorio– de revivir las teorías de la dependencia y del imperialismo que conoció la región en la década de 1960.

Habría que decir también, en un sentido positivo, que estas teorías de la dependencia hicieron una importante contribución a las ciencias sociales, en general, y a las teorías del desarrollo, en particular, en términos que nos enseñaron a mirar a América Latina desde el punto de vista de su inserción en la economía internacional, de una manera más sistémica y comprensiva. En este sentido, y más allá de sus evidentes falencias, las que fueron primero develadas por el propio trabajo de Cardoso y Faletto, desde el interior de las teorías de la dependencia (así, en plural), tal como lo hemos analizado en el capítulo II, ese puede haber sido el mayor aporte de dichas teorías, las que desataron, en su momento, las más intensas pasiones a nivel de la intelectualidad.

Un tercer dilema que enfrentó la región, en las décadas de 1960 y comienzos de la década de 1970, fue aquel entre reforma o revolución. Tal fue el

principal –y el más dramático– dilema de América Latina, especialmente ante el tremendo impacto de la revolución cubana, en plena Guerra Fría, con un mundo dividido en dos, entre los Estados Unidos y la URSS, en que no había lugar para los matices o las sutilezas. Fue un mal momento para la política y para la democracia, en la medida que el «arte de la política», sobre la base de la negociación y el compromiso, en la difícil pero necesaria tarea de articulación de gobiernos, partidos, parlamentos y movimientos sociales, y las críticas radicales en torno a la democracia «formal» o «burguesa», vinieron a crear un escenario de polarización y confrontación, que devino, trágicamente (no inevitablemente), en los procesos de quiebre democrático que hemos analizado anteriormente, especialmente en América del Sur. Ni los partidarios de la revolución ni los de la reforma resultaron triunfantes en una confrontación que concluyó con la instalación de los regímenes «burocrático-autoritarios» de las décadas de 1970 y 1980, sobre la base de la triple alianza entre militares, empresarios y tecnócratas.

Un cuarto dilema fue aquel entre dictadura o democracia. Se trató, en verdad, de un verdadero dilema, y de un trágico dilema –tal vez el más trágico y verdadero de nuestra historia–, en la medida que las nuevas dictaduras surgidas en el Cono Sur de América Latina, condujeron, más allá de los esfuerzos modernizadores de las estructuras económicas y sociales, más exitosos en algunos casos, menos exitosos en otros, a una brutal represión, manifestada en la sistemática violación de los derechos humanos. Este dilema ya no giraba en torno a la cuestión de la propiedad sobre los medios de producción –como, de alguna manera, lo habían sido los dos dilemas anteriores– sino en torno a la cuestión del régimen político (democracia o dictadura). Fue la lucha por los derechos humanos, las movilizaciones sociales, políticas y electorales, y los procesos de liberalización que precedieron a los de democratización, los que caracterizaron a este período. En el aspecto positivo, tal como lo hemos visto anteriormente, y como analizaremos en el capítulo final, surgió en la región una nueva conciencia, ética, jurídica y política, acerca de los derechos humanos, y una nueva valoración sustantiva en torno a la democracia política, democracia representativa, o «*poliarquía*», todo lo cual contribuyó, decididamente, a sostener y afirmar las precarias democracias surgidas en esta nueva, y más reciente, ola democratizadora.

Surge, entonces, de manera inevitable, la pregunta: ¿cuál es el dilema que enfrenta América Latina en la hora actual? Una respuesta evidente, cuando se analiza la situación de la región, es el dilema que se expresa en la realidad de los «incluidos» y los «excluidos» en torno a esta nueva estrategia de desarrollo basada en la apertura externa, la liberalización del comercio y la nueva inserción internacional de América Latina, en la era de la globalización. Tal es

la perspectiva, a modo de ejemplo, de uno de los informes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que queda expresada en el sugerente título de una reciente publicación, «*Outsiders? The Changing Patterns of Exclusion in Latin America and the Caribbean*» (BID, 2007). A juicio del informe, la «exclusión social» de vastos sectores, antiguos y nuevos, de la sociedad, con características más urbanas y visibles que en el pasado, no resulta del hecho de estar «afuera», sino del tipo de «interacciones» al interior de sociedades que son prósperas y modernas en muchos sentidos, pero que tienen esta otra cara de la exclusión. En el capítulo VII haremos un análisis más en profundidad acerca de la «nueva cuestión social» que surge en América Latina, alrededor del concepto de «cohesión social» (o la falta de ella); por ahora, bástenos con señalar que subsisten importantes formas de exclusión social, a las que se añaden nuevas formas de exclusión, y que aquí estamos frente a un serio dilema económico-social en la región, como es aquel entre exclusión e inclusión.

En esta sección, sin embargo, queremos hacer un análisis más en profundidad del llamado «neo-populismo» en la región, procurando desentrañar su verdadera naturaleza y características, así como los elementos de continuidad y ruptura en relación al viejo populismo. Lo que queremos recalcar, en definitiva, son las tensiones y contradicciones que surgen entre el neo-populismo y la democracia representativa y sus instituciones. Hay aquí también un nuevo dilema en la región –nuevo de puro viejo, a decir verdad–, como es aquel entre democracia y populismo. Más que «culpar» a esta neopopulismo por los males de la región, queremos poner énfasis que el surgimiento de este nuevo fenómeno en América Latina demuestra que aún estamos en un proceso de «desoligarquización» que no ha concluido, con el trasfondo de la realidad extendida de la pobreza y la desigualdad, en el tránsito entre el antiguo orden oligárquico y un nuevo orden democrático que se abre paso de manera significativa, aunque no exento de tensiones y contradicciones.

Puede decirse que el surgimiento y desarrollo del neo-populismo, en América Latina, en nuestra historia más reciente, corresponde –por así decirlo– a una obra en cuatro actos, que pasamos a describir y analizar a continuación.

ACTO I. EL «CICLO POPULISTA». En algunos de sus escritos y conferencias en las décadas de 1980 y 1990, Alejandro Foxley, Ministro de Hacienda de Chile (1990-1994), se refirió al surgimiento, en América Latina en la década de 1980, en pleno proceso de transición a la democracia, de lo que denominó el «ciclo populista». Se refería, principalmente, al tipo de políticas económicas llevadas a cabo bajo los gobiernos de Alan García, en el Perú, José Sarney, en Brasil, y Raúl Alfonsín, en Argentina –entre los más emblemáticos– que, finalmente, condujeron a la llamada «década perdida». Este «ciclo populista», pues, debe

distinguirse de un régimen populista propiamente tal, al que nos referiremos más adelante, en la medida que se refiere principalmente a las políticas económicas llevadas a cabo por esos gobiernos, en pleno proceso de democratización.

En síntesis, la lógica detrás de las políticas económicas impulsadas por varios de los gobiernos de la época, se basaba en la necesidad de activar la economía y subir el nivel de los salarios a través de una suerte de «*shock* fiscal», en torno al viejo argumento referido a la «capacidad ociosa» de la economía, tal vez una variación de aquel otro argumento referido a la «elasticidad» de la economía al que nos hemos referido a propósito de los dichos de Juan Domingo Perón. Esas políticas económicas condujeron, al menos en el primer año de esos gobiernos, a una gran popularidad de los Presidentes. Piénsese, por ejemplo, en la enorme popularidad alcanzada inicialmente por el Presidente Alan García, en el Perú, en la medida que las cosas parecían ir, no solo bien, sino que muy bien. En el segundo año, sin embargo, había que pagar la cuenta en términos de los procesos de inflación e hiperinflación que comenzaron a aparecer en el horizonte, conduciendo a los primeros signos de crisis económica. En el tercer año –tal era la lógica del «ciclo populista»–, la crisis económica se transformaba en una crisis social, con protestas masivas en las calles de los sectores populares y las masas de trabajadores y asalariados, acompañado de una caída en la popularidad presidencial. Finalmente, en el cuarto año, la crisis económica y social se transformaba en una crisis política, e incluso en una crisis constitucional, como en el caso de Argentina, en que el Presidente Alfonsín tuvo que hacer una entrega anticipada del poder a su sucesor (Carlos Menem).

Este «ciclo populista» corresponde a lo que Patricio Meller ha definido como aquel conjunto de políticas macroeconómicas, con un fuerte componente redistributivo, de tipo populista, dirigidas al logro de una rápida recuperación de la economía (Meller, 2000). Este paradigma se caracteriza, según el autor, por una fase inicial que pareciera producir resultados muy exitosos. Sin embargo, en una segunda fase, el fuerte aumento en los niveles de demanda genera un creciente desequilibrio, mientras que la tercera fase concluye en intentos desesperados de ajustes económicos, dirigidos a contener las presiones inflacionarias, dentro de un fuerte y ortodoxo esquema de estabilización. Aparte del hecho de que este paradigma populista termina por infligir un costo terrible en los mismos sectores sociales a los que procura favorecer, en el marco del proceso de transición a la democracia de la década de 1980, este ciclo populista tuvo un claro efecto de desestabilización, pavimentando el camino, paradójicamente, a las reformas económicas de tipo neoliberal llevadas a cabo en la década de 1990.

Tal vez el mejor y más acabado trabajo, teórico y comparativo, sobre el populismo en términos de las políticas económicas asociadas al mismo, es el libro de Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards, *The Macroeconomics of Populism in*

Latin America (1991). Basados en las políticas macroeconómicas llevadas a cabo en países como Argentina, Chile, Brasil, Nicaragua, México y Perú, en la década de 1980, los autores acuñan el concepto de «paradigma populista» y, más específicamente, el de «macroeconomía del populismo» para referirse a aquellos regímenes populistas que, históricamente, intentaron abordar temas de desigualdad en los niveles de ingreso a través del uso (y abuso) de políticas macroeconómicas en extremo expansivas, conduciendo casi de manera inevitable a grandes crisis económicas. Según los autores, «el uso de políticas macroeconómicas para alcanzar objetivos de tipo distributivo, históricamente, ha conducido al fracaso, el lamento y la frustración» (Idem, p. 2). En definitiva, esas políticas habrían fracasado en su intento por beneficiar a los segmentos más pobres de la sociedad, resultando en el hecho, por ejemplo, que los salarios reales terminaron por ser más bajos de lo que eran al principio de esos experimentos. Este rasgo «autodestructivo» del populismo, como resultado de un mal manejo y de una persistente inestabilidad macroeconómica, habría conducido, en definitiva, a un fracaso de la macroeconomía del populismo en América Latina.

No es una simple coincidencia, dicho sea de paso, que esta primera aproximación al neo-populismo en nuestra historia más reciente, referida al «ciclo populista», con su énfasis en las políticas económicas y la macroeconomía del populismo, provenga de economistas como Dornbusch, Edwards, Foxley y Meller. Argumentaré, a continuación, que, en los años que siguieron, el neo-populismo adoptó una forma que combina ciertos rasgos tradicionales sobre la economía o macroeconomía del populismo, con aspectos políticos e institucionales que tienen que ver con la crisis de representación democrática en América Latina y la adopción de formas altamente personalistas y plebiscitarias de democracia. De esta manera, sostenemos que no se trata tan solo de las políticas económicas, o de la economía o macroeconomía del populismo, sino también de la política del populismo (o neopopulismo).

ACTO II. NEO-POPULISMO NEOLIBERAL. A decir verdad, en la historia más reciente de América Latina el neo-populismo no surgió desde la izquierda, sino desde la derecha, en la forma de las reformas neoliberales llevadas a cabo en la década de 1990. Fernando Collor de Mello, en Brasil, Carlos Menem, en Argentina, Alberto Fujimori, en el Perú, introdujeron, no solo aquellas reformas económicas neoliberales características del llamado «Consenso de Washington», a las que nos hemos referido en el capítulo IV, sino también un tipo de democracia altamente personalista, plebiscitaria, populista y delegativa, que aparece como un rasgo central y definitivo del neo-populismo surgido en la historia más reciente de América Latina. El gobierno por decreto presidencial, la apelación directa a las masas (opinión pública), la gran popularidad de estos líderes populistas, al

menos en la fase inicial, lo que condujo a la re-elección de Menem y Fujimori, y un programa radical de reformas económicas de tipo neoliberal, fueron algunas de las características más salientes de estos gobiernos y de las políticas impulsadas por ellos.

Kurt Weyland (2003) acuñó el concepto de «neo-populismo neoliberal», procurando justamente desentrañar algunas de las características centrales de estos procesos. Hay que decir también que, ya a mediados de la década de 1990, a partir de la experiencia del caso peruano, bajo Fujimori, Kenneth Roberts se refirió a aquella «nueva paradoja» consistente en «el surgimiento de líderes personalistas, con una amplia base de apoyo, que siguen recetas de tipo neoliberal en una dirección de austeridad económica y ajustes estructurales pro-mercado» (Roberts, 1996). Weyland argumenta que, aunque la literatura suele considerar los términos «neoliberalismo» y «neo-populismo» como opuestos entre sí, de hecho lo que ocurre en la década de 1990 es que existió una «sinergia» entre ambos, en la medida que las reformas neoliberales necesitaban de una especie de permiso o salvoconducto («*free hand*»), para impulsar reformas y políticas que procurasen introducir alguna estabilidad, o predictabilidad, en la vida diaria de las personas, a través de la acción del estado. Todo esto, como una respuesta a los procesos de inflación e hiperinflación tan característicos de los procesos de democratización en la década de 1980, con efectos económicos devastadores, particularmente para los sectores populares, lo que, a su vez, explica la gran popularidad inicial de Menem y Fujimori. De esta manera, un componente fuertemente personalista y plebiscitario se añadió a este «neo-populismo neoliberal», en el marco de bajos niveles de institucionalización, lo que, a su vez, aparece como una característica muy distintiva del fenómeno populista, viejo y nuevo, en América Latina. Luego de una fase inicial, caracterizada por la radicalidad y audacia de estas reformas neoliberales, aparece la necesidad de algún tipo de «reglas institucionales» con el fin de introducir algún grado de predictibilidad a los inversionistas extranjeros y los actores económicos. Esto mismo condujo, casi por definición, a una erosión gradual del modelo neo-populista neoliberal. Con ello, las sinergias iniciales que contribuyeron a explicar esta relación aparentemente contradictoria, terminaron también por desvanecerse.

Como bien sabemos, y como hemos visto en el capítulo IV, las reformas económicas neoliberales, populistas o no populistas, terminaron mal en América Latina. En el caso de Argentina, la historia concluyó en la dramática crisis de 2001. En el caso del Perú, Fujimori terminó en el exilio, para luego ser extraditado por Chile a su país de origen. En términos amplios, y en forma resumida, desde el «Caracazo», en Venezuela, en 1989 –una reacción popular, con fuertes manifestaciones en las calles, contra el «paquete de austeridad» y

las reformas neoliberales adoptadas por Carlos Andrés Pérez— hasta los sangrientos sucesos de octubre de 2003, en Bolivia, los que concluyeron en el derrocamiento de Gonzalo Sánchez de Lozada, con cientos de muertos en las calles de Caracas y La Paz, respectivamente, las reformas económicas neoliberales llevadas a cabo en la década de 1990, con el trasfondo del Consenso de Washington, terminaron en forma desastrosa. Podrá discutirse hasta el cansancio si dicho fracaso se debió al diseño mismo de tales reformas, o a la forma en que fueron implementadas, o a una combinación de ambas, pero lo cierto es que terminaron mal. Sin embargo, el populismo logró sobrevivir a las mismas. De hecho, volvió a surgir como una respuesta y una alternativa a las reformas económicas neoliberales de esa década, especialmente en países como Venezuela, Bolivia y Ecuador.

ACTO III. NEO-POPULISMO DE IZQUIERDA. Dos son los procesos, relacionados entre sí, que tuvieron lugar hacia fines de la década de 1990 y comienzos de la década de 2000, que tal vez nos puedan ayudar a explicar la sobrevivencia del populismo en América Latina, ahora en la forma de un neo-populismo de izquierda: por un lado, la profunda crisis y descomposición de las elites e instituciones políticas tradicionales en países como Venezuela, Bolivia y Ecuador, conduciendo al colapso de los sistemas de partidos —de hecho, Bolivia tuvo seis gobiernos en seis años, Ecuador tuvo siete gobiernos en diez años, y la crisis de 1998 condujo, en ese mismo año, a la elección de Hugo Chávez, en Venezuela, quien resultara re-electo en 2000 y nuevamente en 2006. Por otro lado, surgió lo que podríamos llamar el «grito de la gente», un grito desesperado, en la forma de las demandas de diversos sectores de la sociedad, provenientes del desempleo urbano, especialmente de los jóvenes, de los nuevos movimientos sociales e indigenistas, como en el caso de Bolivia, entre otros ejemplos que expresaban el grave descontento y la frustración de vastos sectores de la sociedad, particularmente contra las elites e instituciones tradicionales, procurando en todo este proceso alcanzar su «lugar bajo el sol» en términos de las más sentidas demandas sociales de estos sectores emergentes.

El elemento de continuidad entre el «neo-populismo neoliberal» de la década de 1990 y este «neo-populismo de izquierda», estuvo constituido por el tipo de democracia que caracterizó a ambos, altamente personalista, plebiscitaria y delegativa. Ya sea desde la derecha, o desde la izquierda, esta forma que asume la democracia en las últimas dos décadas aparece como un rasgo distintivo del neo-populismo, en América Latina, y uno de los más serios obstáculos, y de los principales desafíos, en términos de la consolidación de una democracia estable —cuestión que analizaremos en forma más detenida en el último capítulo. Defino aquí el populismo contemporáneo, o neo-populismo,

siguiendo a René Mayorga, en términos de «un patrón de política personalista y antiinstitucionalista, enraizado principalmente en la apelación hacia, o desde, la movilización de las masas marginalizadas» (Mayorga, en Mainwaring, Bejarano y Pizarro, 2006, p. 134). De una manera similar, Weyland define el populismo como «una estrategia política a través de la cual un líder personalista procura ejercer el poder gubernamental basado en el apoyo directo, sin mediaciones institucionales, de vastos sectores de seguidores que carecen de una organización propiamente tal» (Weyland, 2001, p. 14). A su vez, esta definición está en sintonía con la que proporciona Roberts, en términos de definir el populismo como «una movilización política de las masas, de arriba hacia abajo, a través de líderes personalistas que desafían y cuestionan a las elites dirigentes actuando en nombre del «pueblo» o de la «gente», sin que estos términos sean adecuadamente definidos» (Roberts, invierno-primavera de 2007, p. 5).

Qué duda cabe que existió un alto costo social asociado a las reformas neoliberales llevadas a cabo en la década de 1990, lo que provocó el surgimiento de fuertes y sentidas demandas sociales desde vastos sectores de la sociedad. Tal vez ninguna expresión sea más elocuente de la magnitud y la intensidad de estas demandas, y de las frustraciones y el desencanto con las reformas económicas neoliberales de la década anterior, que aquella frase escrita con *graffiti* –expresión, por lo tanto, de la cultura popular, sobre todo juvenil–, en alguna calle de Lima, Perú, hace algunos años atrás, que es más elocuente que mil palabras: «No más realidades, queremos promesas» (lo anterior me fue relatado por el cientista político, Arturo Valenzuela, quien vio esta frase escrita en algún muro de Lima).

Los tres elementos señalados anteriormente, esto es, el fracaso de las reformas económicas neoliberales de la década de 1990, el proceso de descomposición de las elites y las instituciones tradicionales, y las nuevas demandas sociales asociadas a estos sectores emergentes, condujeron al surgimiento de algunos de los actores más representativos de este neo-populismo de izquierda, como Hugo Chávez, en Venezuela, Evo Morales, en Bolivia, y Rafael Correa, en Ecuador. Tal vez se podría incluir el caso de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, en Argentina, tras el estrepitoso fracaso de las reformas económicas llevadas a cabo por Menem, en la década anterior, aunque con unas características, y en un contexto, que requeriría de todo un tipo de análisis distinto. Lo que une a este último caso con los anteriores, sin embargo, es la fuerte personalización del poder, y la marcada «debilidad institucional» que ha estado en el centro de la permanente y recurrente inestabilidad característica de Argentina a lo largo de las últimas décadas (Levistky y Murillo, 2005). Adicionalmente, el «kirchnerismo» pertenece a la tradición y la cultura política del

«peronismo» que es, a su vez, una de las expresiones más paradigmáticas del populismo latinoamericano.

De esta manera, el surgimiento del neo-populismo de izquierda debe ser visto, en primerísimo lugar, como el desenlace de todo un proceso; esto es, como una respuesta al fracaso de las reformas económicas neoliberales y la descomposición de las elites e instituciones políticas tradicionales, ante su incapacidad para responder a las demandas sociales de los sectores emergentes, especialmente en algunos de los países de la región –no en todos, ni siquiera en la mayoría, sino en algunos de ellos, como veremos más adelante, por lo que no conviene hacer generalizaciones. De cualquier manera, en relación a lo que es el eje central de nuestro análisis, en esta sección, referido a la relación entre populismo y democracia, debe afirmarse con mucha claridad que este neo-populismo de izquierda confirma las tensiones y contradicciones intrínsecas que existen entre populismo y democracia. Todo ello, con el trasfondo del proceso de «desoligarquización» que es propio del viejo y nuevo populismo en América Latina.

Como veremos en el capítulo final, estas tensiones y contradicciones se relacionan con los rasgos personalistas y plebiscitarios del populismo, y el choque que ello produce con la democracia representativa o lo que llamaremos «democracia de instituciones». Argumentaremos que, detrás de la apelación a un tipo de democracia «directa» o «participativa», la que es vista como una forma «superior» de democracia, los regímenes populistas esconden la realidad de una democracia personalista y plebiscitaria o, en las palabras de Coppedge, para definir al régimen «chavista», de «un caso extremo de democracia delegativa» (en Domínguez y Shifter, 2003, p. 165). La definición de José Vicente Rangel –uno de los más cercanos colaboradores de Hugo Chávez en su calidad de vicepresidente, ministro de Defensa y de Relaciones Exteriores del mismo, en distintos momentos– para definir al régimen de Chávez, nos ahorra comentarios: «si algún poder representa Chávez es el poder del pueblo, es decir, Chávez está por encima de las instituciones porque encarna al pueblo» (entrevista en Últimas Noticias de Caracas, de 11 de febrero de 2007, reproducida por La Tercera, en Santiago, el 13 de febrero).

En el centro de estas tensiones entre democracia y populismo están las tensiones entre la fortaleza de las instituciones y la aparición de liderazgos personalistas, los que generalmente florecen en contextos de baja institucionalización (Navia y Walker, 2006). A mayor fortaleza institucional, más acotados los liderazgos personales. Cuando las instituciones democráticas son sólidas y fuertes, los liderazgos personalistas pueden desarrollarse en contextos acotados que, por cierto, pueden ser conducentes a fortalecer aún más las instituciones democráticas. Las instituciones constituyen pesos y contrapesos que acotan,

limitan, restringen, pero también facilitan y legitiman el ejercicio del poder por parte de los representantes democráticamente electos. Las instituciones son la mejor forma de garantizar que la discrecionalidad en el ejercicio de los derechos y atribuciones de los gobernantes estará acotada. Es así como las instituciones, en general, y los partidos políticos, en particular, pueden llegar a constituirse en el mejor «antídoto» contra el populismo en América Latina (Navia, 2003).

Sabemos que los liderazgos carismáticos son esenciales para obtener triunfos electorales. Los buenos candidatos son capaces de comunicar exitosamente sus propuestas. Porque los medios masivos de comunicación se han convertido en los principales vehículos para comunicar mensajes, y porque los mensajes precisos y convocantes son las herramientas de campaña más efectivas, el atractivo personal de los candidatos es requisito esencial para una aventura electoral exitosa. En un contexto, sin embargo, donde las instituciones democráticas son débiles, los liderazgos atractivos tienden a devenir en populismo. En la medida que como candidatos se convierten en depositarios de la confianza de sus electores, cuando asumen el poder tienden a concentrarlo en sus propias manos. Independiente de las políticas económicas que adopten, los mandatarios que concentran poder en contextos de instituciones democráticas débiles tienden a caer en la tentación populista. Por el contrario, cuando existen instituciones democráticas sólidas, la popularidad de los candidatos ganadores se transforma en una fuerza que genera apoyos y lealtades en las instituciones que tienen capacidad de ejercer poder de veto sobre la adopción de políticas públicas. Mientras más populares, más capacidad tienen los presidentes para avanzar en sus agendas legislativas. Cuando existe un contexto democrático institucional sólido, los mandatarios populares no caen víctimas de tentaciones populistas. Uno de los principales problemas de la reciente ola democratizadora en América Latina es que los procesos de consolidación democrática se dan en contextos favorables para la aparición de liderazgos populistas.

La Tabla 1 muestra la interacción entre la popularidad de un mandatario presidencial y la solidez de las instituciones democráticas. Los políticos populares pueden convertirse en presidentes exitosos en contextos de instituciones democráticas sólidas, o bien ceder ante la tentación populista en contextos de instituciones democráticas débiles. Por otro lado, los presidentes impopulares son incapaces de llevar adelante sus agendas y cumplir con sus promesas de campaña aún cuando existan instituciones democráticas sólidas. El peor de los mundos es aquel donde no existan instituciones democráticas sólidas y los presidentes son impopulares. En esas condiciones, se corre el riesgo de la ingobernabilidad.

Tabla 1
 INTERACCIÓN ENTRE POPULARIDAD PRESIDENCIAL Y
 SOLIDEZ DE LAS INSTITUCIONES

	<i>Instituciones democráticas sólidas</i>	<i>Instituciones democráticas débiles</i>
Presidente popular	Gobierno implementa exitosamente promesas de campaña	Gobierno enfrenta tentación populista
Presidente impopular	Gobierno fracasa en implementar promesas de campaña	Riesgo de Ingovernabilidad

Fuente: Navia y Walker, 2006, p. 16

Una última nota sobre otra «sinergia» entre neoliberalismo y neopopulismo, tomando como base el trabajo de Weyland: no es cierto que la ambigüedad en relación a la democracia representativa y sus instituciones sea monopolio del neopopulismo de izquierda, o una característica que sea exclusiva y excluyente del viejo y nuevo populismo en América Latina, como hemos argumentado extensamente. En algún sentido importante, este es un punto significativo de convergencia entre neoliberalismo y neopopulismo. Ya hemos dicho, en el capítulo I, que el liberalismo «realmente existente» en la historia de América Latina, ha ido más de la mano del autoritarismo que de la democracia. Esa fue la realidad de una parte significativa del viejo liberalismo en la región, y lo es también del nuevo liberalismo surgido en las últimas décadas. Recordemos que este surge en la década de 1970 asociado a los nuevos regímenes burocrático-autoritarios que impulsaron un conjunto importante de reformas económicas de tipo neoliberal en América Latina. En la era democrática, postautoritaria, las reformas económicas del «neopopulismo neoliberal» de Alberto Fujimori fueron posibles, entre otras cosas, merced a un autogolpe llevado a cabo en 1992. Lo que hemos querido decir, tanto en el capítulo I como en este capítulo y los siguientes, es que, a la luz de su historia, el viejo y el nuevo liberalismo muestran un balance que está más inclinado al debe que al haber en relación a la democracia representativa y sus instituciones.

Tal vez esto último requiera de una nota adicional, y final. Cuando hablamos de «neoliberalismo», debemos hacerlo para distinguirlo del liberalismo clásico, más que del «neopopulismo». En este sentido, puede decirse que tres son las principales diferencias entre el liberalismo clásico y el neoliberalismo, de las que emergen con claridad la superioridad de aquel frente a este último, especialmente desde el punto de vista de la cuestión central de la democracia. En primer lugar, lo más característico del neoliberalismo, en la historia más reciente de América Latina, es su fuerte reduccionismo economicista, en contraposición al viejo liberalismo que fue, simultáneamente, una formulación filosófica, ética, legal, política, económica y social. En segundo lugar, y como

consecuencia de lo anterior, existe en el neoliberalismo una suerte de desprecio por el ámbito de lo público, de la política y del estado, en contraposición al liberalismo clásico que desarrolló un completo sistema de ideas, abarcando no sólo el ámbito de la economía y del mercado, sino de la política y del estado. De ambas características anteriores, surge una tercera característica del neoliberalismo que se refiere, precisamente, a una cierta ambigüedad en relación a la democracia representativa y sus instituciones, lo que habría sido un escándalo para los clásicos del liberalismo, como John Locke, John S. Mill o Alexis de Tocqueville.

En suma, los liberales –y desgraciadamente no es muy distinto lo que puede decirse de muchos de los viejos liberales en la región– no han escapado a las ambigüedades en torno a la democracia representativa y sus instituciones, y a las formas dictatoriales de gobierno. No ha sido fácil el encuentro en América Latina entre liberalismo y democracia, como tampoco ha sido fácil el encuentro entre populismo y democracia. Más bien se trata de una historia de desencuentros.

ACTO IV. RESPUESTAS POPULISTAS Y NO POPULISTAS A LAS REFORMAS ECONÓMICAS NEOLIBERALES DE LA DÉCADA DE 1990 (EL SURGIMIENTO DE UN NUEVO MOVIMIENTO SOCIALDEMÓCRATA). En la parte final de esta sección deseo argumentar que tal vez Hugo Chávez pueda ser percibido como la figura política más visible y más estridente de América Latina, pero en ningún caso corresponde a la más representativa, en la realidad mucho más compleja, rica y diversa de la región. Por cierto que esta afirmación puede aparecer como bastante contra-intuitiva, si consideramos que Chávez usualmente acapara los principales titulares y páginas editoriales más allá de la región (y dentro de la región). Sin embargo, esto en ningún caso lo transforma en la figura política más representativa de América Latina. De hecho, argumentaré que Chávez es la excepción y no la regla general en términos del desarrollo político y económico de la región.

Algo similar puede decirse en torno a la figura de Evo Morales. Es cierto que, en forma creciente, los titulares y editoriales desde fuera de la región han ido dirigidos a relevar la figura del líder indigenista boliviano, aunque deben evitarse las comparaciones simplistas. Si bien hay muchos elementos en común entre ambos procesos, Bolivia no es Venezuela, y Morales no es Chávez, de la misma manera que América Latina no es Chávez, y Chávez no es América Latina. De hecho, los procesos en Venezuela y Bolivia tienen, cada uno de ellos, su propia especificidad. Por de pronto, en el caso de Bolivia está la importancia del tema indigenista, que no es el caso de Venezuela. Adicionalmente, a pesar de que la Constitución de Bolivia ha sido aprobada en un proceso que merece dudas, desde distintos puntos de vista, no debe olvidarse que la oposición –o

las oposiciones— es mayoría tanto en el senado como en cinco de los nueve Departamentos de dicho país andino. En el caso de Venezuela, la oposición prácticamente no tiene representantes en el parlamento. Es aún temprano para hacer un análisis definitivo, pero los casos de Ecuador y Argentina, también el de Nicaragua, tienen sus propias especificidades, de manera que no admiten generalizaciones fáciles. Lo cierto es que el surgimiento de este neopopulismo de izquierda está aún en proceso de decantación.

La afirmación central que quiero hacer, en esta parte, es que no hay un solo tipo de respuestas a las reformas neoliberales de la década de 1990, sino que hay distintos tipos de respuestas, populistas y no populistas (Navia y Walker, 2006). Dichas reformas, y su ulterior desenlace, pueden haber pavimentado el camino para el surgimiento de la izquierda neopopulista —qué duda cabe—, pero sin perder de vista que hubo también un conjunto de países que han impulsado diversos tipos de respuestas no populistas. De hecho, argumentaré que esa es la realidad de la mayoría de los países de la región.

Por un lado, no hay que perder de vista que hay gobiernos de derecha o centroderecha que son parte del paisaje político de la región. Tal es el caso de los cuatro últimos gobiernos del ARENA (Alianza Republicana Nacionalista), en El Salvador, entre 1989 y 2009, bajo las presidencias de Alfredo Cristiani, Armando Calderón, Francisco Flores y Elías Antonio Saca. La reciente elección, en marzo de 2009, del periodista independiente, candidato del FMLN, Mauricio Funes, colocó, por primera vez en su historia, a un presidente de izquierda, o centro-izquierda, en la presidencia de dicho país, confirmando la tendencia hacia la izquierda en la región de América Latina (en sus declaraciones públicas el presidente Funes ha dicho que se identifica con el presidente Lula, de Brasil, y que aspira a fortalecer las relaciones con Estados Unidos, incluso con independencia del propio FMLN). Este es también el caso del presidente Álvaro Uribe, en Colombia, representante de la derecha o centroderecha de dicho país, quien ha sido electo y re-electo con más del 60 por ciento de los votos. Un tercer ejemplo de este tipo de gobiernos de centroderecha, es nada menos que el de México, con dos gobiernos del PAN (Partido de Acción Nacional), encabezados por Vicente Fox y Felipe Calderón. Más aún, debemos tener en mente que tanto Andrés Manuel López Calderón, en México, del PRD (Partido de la Revolución Democrática), como Ollanta Humala, en el Perú, típicos exponentes del neopopulismo de izquierda, perdieron las elecciones, frente a Felipe Calderón y Alan García, respectivamente. Es efectivo que la realidad política de la región sería bien distinta en el caso de haber resultado vencedores ambos candidatos, pero lo cierto es que ambos fueron derrotados en las urnas. Ello no hace sino confirmar que no puede hablarse de una suerte de predominio incontrarrestado de la izquierda populista en América Latina.

Más allá de estos casos, en particular, sostengo que no es cierto que exista una sola izquierda en la región, o dos izquierdas, como lo han argumentado Jorge Castañeda (2006) y Patricio Navia (2006). Lo cierto es que hay, al menos, tres izquierdas en América Latina, y que estas hacen una gran diferencia en términos del tema central que nos preocupa, relativo a la cuestión de la democracia. Nos referimos a la existencia de una izquierda marxista, una populista y una social-demócrata (Walker 2008). Es cierto que las dos primeras han tendido a converger, y a construir alianzas, dejando de lado aquellas viejas disputas ideológicas y políticas que se dieron históricamente entre la izquierda marxista y la izquierda populista. Esta nueva alianza o convergencia queda en evidencia con el acercamiento entre Fidel Castro, Hugo Chávez y Evo Morales. Junto con ambas izquierdas, sin embargo, surge, de manera no despreciable, una nueva izquierda socialdemócrata en distintos países de la región, la que no se puede ignorar. Este proceso de «social-democratización» de un significativo sector de la izquierda es algo relativamente reciente, que no tiene muchos antecedentes en la historia de la izquierda latinoamericana, la que más bien miró con un cierto desprecio a la izquierda socialdemócrata (principalmente europea).

Tomo el término «socialdemócrata» en términos de una posición «reformista», en la tradición de Edward Bernstein, padre de la social democracia europea, quien postulara la necesidad de un partido «socialista, democrático, de reforma», sin ambigüedades en términos de su adhesión a las instituciones de la democracia representativa. Se trata de una izquierda que constata la enorme brecha o distancia que existe (y que existió, ya desde comienzos del siglo XX) entre las premisas del marxismo y la realidad del desarrollo del capitalismo, el que ha mostrado una gran capacidad de adaptación, más allá de todo lo previsto por los teóricos del marxismo y la revolución. Lo «socialdemócrata» se refiere, específicamente, a las reformas sociales que se le van introduciendo al capitalismo, en la dirección de lo que en Europa se ha conocido como el «estado de bienestar» o, si se quiere, derechamente, la construcción de un capitalismo «con rostro humano». En nuestros días, y en la hora presente, esta postura socialdemócrata ha adoptado una postura más amigable frente a la economía de mercado y el proceso de globalización, con sus oportunidades y no solo con sus amenazas, como parte de una tendencia más universal que se extiende también por diversos países y regiones.

Refiriéndose a las experiencias de Brasil y Chile, el ex Presidente Fernando H. Cardoso –quien, junto al ex presidente Ricardo Lagos, tal vez sea una de las figuras más representativas de esta nueva izquierda socialdemócrata latinoamericana–, se refiere derechamente a la existencia de un «modelo político», que denomina de la «social democracia globalizada», que «no teme a los mercados externos, valora las instituciones y la responsabilidad de los ciudadanos, es consciente de que la estabilidad del proceso democrático depende,

en una medida importante, del progreso económico, pero también, de manera fundamental, de las políticas activas dirigidas a la reducción de la pobreza y la ampliación del bienestar social» (Cardoso 2008). El surgimiento de esta nueva izquierda socialdemócrata en América Latina tiene mucho que ver con el hecho de estar viviendo en una era de la post-Guerra Fría, post-marxista, post-autoritaria y post-revolucionaria, lo que de alguna manera explica su carácter reformista, moderado, de centro-izquierda y, me atrevería a añadir, sin complejos en ninguno de estos sentidos. Esta definición seguramente explica la clara línea divisoria que existe entre, por un lado, la izquierda marxista y populista y, por otro, esta nueva izquierda socialdemócrata, especialmente en lo que se refiere a la cuestión de la democracia representativa y sus instituciones.

Es evidente que, junto con la izquierda populista, existe una izquierda que está enraizada en una tradición marxista, que no puede ser ignorada. Es parte de la cultura política y del paisaje político de la región, con su propia especificidad. Tal es el caso de la Cuba de Fidel y Raúl Castro, del Partido Comunista de Chile, de sectores importantes del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), en El Salvador, y del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), en Nicaragua, y de partidos y facciones hacia la izquierda del PT (Partido de los Trabajadores), en Brasil, o incluso sectores minoritarios del PT. Es cierto que esta izquierda marxista no es lo que fue en la década de 1960, tras la revolución cubana, o incluso en las décadas de 1970 y 1980, en torno a la revolución nicaragüense, pero es una izquierda que tiene su propia especificidad y sus propias raíces históricas.

Junto con la izquierda marxista y populista surge esta nueva izquierda socialdemócrata. En algún escrito anterior, aunque en un contexto diferente, he argumentado que ya en las décadas de 1970 y 1980 existía, en ciernes, un proceso de «social-democratización» de la izquierda, específicamente en torno al proceso de «renovación socialista» llevado a cabo al interior de un importante sector de la izquierda chilena, bajo la dictadura de Pinochet (Walker, 1990). Dicho proceso condujo, como cuestión central, a una nueva valoración de la democracia política, otrora calificada peyorativamente de «formal» o «burguesa», a partir de un descubrimiento de las raíces democráticas y reformistas de la izquierda europea, y un redescubrimiento de las raíces democráticas del socialismo chileno. Este proceso de renovación condujo, en el caso chileno, a la formación de la «Concertación de Partidos por la Democracia», como un acercamiento político y estratégico entre la democracia cristiana y el socialismo democrático, derivando en los gobiernos de la Concertación (1990-2010), incluyendo los del presidente Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010), ambos representativos de este nuevo socialismo democrático que surge en el Chile de las últimas dos décadas.

Este proceso de «social-democratización» de la izquierda va mucho más allá del caso chileno. Tal es el caso, también, y de manera muy significativa, de los Presidentes Fernando H. Cardoso (1994-2002) y Luiz Inácio «Lula» da Silva (2002-2010) en Brasil. Ambos Presidentes, y los partidos que lideran, el Partido Social Demócrata Brasileño (PSDB) y el PT, sin perjuicio de las diferencias que uno pudiera identificar entre uno y otro, son representativos de este proceso de social-democratización de la izquierda latinoamericana –hasta el punto que algunos sectores minoritarios, de izquierda, han abandonado el PT tras denunciar las políticas «neoliberales» seguidas por el presidente Lula. Lo mismo dijeron sectores importantes de la izquierda chilena en relación a las políticas de los gobiernos de Lagos y Bachelet, en el Chile de la Concertación. El caso de Brasil es aún más significativo y emblemático si recordamos los «fantasmas» que se levantaron a propósito de la elección de Lula, en 2002, a quien, tal vez producto de su propia trayectoria –y la de su partido–, de sus orígenes sociales, y de sus posturas radicales en el Brasil de las décadas de 1980 y 1990, se le sindicaba como un fiel exponente del «populismo» latinoamericano. Lo cierto es que estos fantasmas fueron disipados al poco andar, y la estabilidad alcanzada por el Chile de la Concertación y el Brasil de Cardoso y Lula, son la mejor demostración de la existencia de una nueva izquierda, democrática y reformista, que da cuenta de diferencias insalvables con la izquierda marxista y populista.

Hay otros casos en la región, representativos de este fenómeno político, de renovación y cambio, al interior de la izquierda latinoamericana. Tal es el caso también del Presidente Tabaré Vázquez y del «Frente Amplio», en Uruguay, de Martín Torrijos, en Panamá, de Oscar Arias, en Costa Rica, y de Lionel Fernández, en República Dominicana, quien, de hecho, sucedió a un líder de neto corte populista, como Hipólito Mejía. Más recientemente, en Guatemala, un moderado, de centro-izquierda, como Alvaro Colón, derrotó al ex General Otto Pérez, el que bajo la consigna de «mano dura», en medio de los serios problemas de seguridad ciudadana en dicho país, aparecía, según las encuestas, como seguro ganador; y podríamos mencionar otros casos, como los de la mayoría de los países del Caribe, bajo el liderazgo de gobiernos social-demócratas («*Labor*») todo lo cual nos indica que, a pesar de tratarse de una realidad tal vez menos visible, o estridente, cuando se la compara con la de los Castro en Cuba, Chávez en Venezuela, o Morales en Bolivia, demuestra en forma fehaciente que, junto con la izquierda marxista y populista, coexiste una izquierda moderada, de centroizquierda, de corte socialdemócrata. En el centro de ese proceso está la valoración, sin ambigüedades, de la democracia representativa y sus instituciones.

Procurando desentrañar el verdadero sentido y alcance de estas respuestas populistas y no populistas a las reformas neoliberales de la década de 1990, Michael Reid (2007), editor para América Latina de *The Economist*, sostiene que, en

la realidad de la última década, la lucha por el «alma» de América Latina habría tenido como contendores a dos concepciones muy distintas entre sí: la que denomina «autocracia populista», personificada por Hugo Chávez, y el «reformismo democrático» que se puede encontrar en países como Brasil, Chile y México. Aunque aquella habría recibido mucha más atención por parte de la opinión pública internacional, sería esta última concepción, de más bajo perfil, pero no por eso menos efectiva, la que estaría ganando la batalla por el alma de la región. Si bien el autor reconoce que el paso del excesivo optimismo de mediados de la década de 1990, en el plano económico, a un marcado pesimismo, hacia fines de la década, fue capitalizado –al menos en apariencia– por el llamado «neopopulismo», y si bien la región está lejos de alcanzar una verdadera consolidación democrática, en condiciones aceptables de gobernabilidad, es el reformismo democrático el que se presenta en mejores condiciones para lograr la consolidación de una democracia estable en América Latina. Su mayor pragmatismo, con una clara opción en favor del reformismo, la búsqueda de ciertos consensos básicos, y una mirada más amistosa en relación a la globalización, lo colocan en mejores condiciones de alcanzar una verdadera democracia, acompañada del crecimiento y la equidad. Más allá del generalizado desprestigio de las reformas «neoliberales» asociadas al Consenso de Washington –a todas luces una mala marca, según el autor–, el fracaso más importante de la década de 1990 no diría relación con las reformas económicas mismas que se llevaron a cabo, como con la falta de reformas del estado y de las instituciones públicas, y los errores y deficiencias en el plano de las políticas públicas.

Aunque a nuestro juicio sí hubo graves fallas o deficiencias tanto en la concepción como en la implementación de dichas reformas neo-liberales, tal como lo hemos argumentado, y aunque la clasificación de Reid tiende a desconocer la legitimidad democrática formal de que están revestidos las «autocracias populistas» que surgen en la historia más reciente de la región –sin perjuicio de reconocer sus inclinaciones autoritarias en el ejercicio del poder–, nos parece pertinente el énfasis en las posibilidades de este «reformismo democrático», como una respuesta no populista, a las reformas neoliberales de la década de 1990. En el capítulo final argumentaremos en favor del reformismo, como una cualidad inherente a lo que llamamos «democracia de instituciones», la que surge como una alternativa a la democracia personalista tan típicamente asociada al populismo y neo-populismo latinoamericanos.

Junto con la adhesión sin ambigüedades a la democracia representativa y sus instituciones, una de las principales características de las respuestas no populistas surgidas en la región, en la última década, es la moderación de sus propuestas en materia de reformas económicas y sociales. Muchos de estos casos, como los de Brasil y Chile, corresponden a lo que Javier Santiso ha llamado «La

Economía Política de lo Posible en América Latina (Más Allá de los Buenos Revolucionarios y los Libre Mercadistas)» (2006). Alejada de las utopías que recorren la historia de la región desde el tiempo de la conquista, y del sinnúmero de experimentos que han tenido lugar desde la década de 1950, América Latina –la tierra del «realismo mágico», como nos lo recuerda Santiso, con sus grandes teorías y paradigmas–, habría adoptado, en su historia más reciente un mayor pragmatismo o «posibilismo» (en un sentido hirschmaniano), expresado en políticas económicas más realistas, dando cuenta de un salto cualitativo desde el «utopismo» de un pasado no muy lejano, con su búsqueda del paraíso en la tierra. Esto se expresaría no sólo en las políticas fiscales y monetarias adoptadas en países como Chile, Brasil y México, sino en el proceso de construcción institucional, alejado todo ello de los extremos del pasado: «las economías de la región han lanzado uno de los más notables procesos de reforma de su historia, unido a un movimiento generalizado en torno a la democracia. Aunque incompleto e imperfecto, este sincronizado movimiento dual de reformas económicas y una transición a la democracia, es muy estimulante. En algún sentido importante, esta transformación política y económica ha sido acompañada de un cambio epistemológico. Las políticas de reformas llevadas a cabo reflejan una aproximación más pragmática, una economía política de lo posible» (Idem., p. 4).

Esta economía de lo posible impulsada por partidos o coaliciones moderadas, generalmente de centroizquierda, en línea con lo que hemos denominado respuestas «no populistas» a las reformas económicas neoliberales de la década de 1990 y el «Consenso de Washington», serían diferentes, no sólo de la «economía política de lo imposible», como la mayoría de los experimentos llevados a cabo en América Latina en las décadas de 1960 y 1970, con su marcada tendencia a la «inflación ideológica», sino también de lo que denomina la «economía política de la impaciencia», como la que caracteriza al populismo. La era de los «buenos revolucionarios», de inspiración marxista, tras el impacto de la revolución cubana, y de los «libre-mercadistas» a ultranza, con su dogmatismo neoliberal, habría dado lugar a una era de mayor pragmatismo en la región. En el centro de estos nuevos intentos, en torno a la «economía política de lo posible», estaría una sana combinación de políticas fiscales más ortodoxas, destinadas a controlar la inflación y políticas sociales progresistas, destinada combatir la pobreza y la desigualdad. En este verdadero cambio epistemológico desde el utopismo al posibilismo, desde el estado y la revolución, hacia la democracia y el mercado, desde la retórica de la intransigencia hacia el mayor pragmatismo propio de una nueva era de colaboración que va dejando atrás la era de la política concebida como un juego de «suma cero», existiría también una fuerte influencia, siguiendo la distinción de Max Weber, de la «ética de las consecuencias» (y de la responsabilidad), tan distinta de la sola «ética de las

convicciones» en torno a la cual habría girado una buena parte de la política del pasado. Aunque el autor no deja de advertir los «cantos de sirena» que aún rondan en la región, de «neo-populistas» y «neo-liberales», y a pesar de que el momento «posibilista» es frágil e incompleto, Santiso da cuenta de una lectura positiva en relación a este proceso reciente, en el espíritu de Albert Hirshman y su clásico sesgo a favor de la esperanza («*A Bias for Hope*»).

Con los argumentos desarrollados anteriormente espero haber demostrado que América Latina no está condenada a elegir entre neo-liberalismo y neo-populismo. A decir verdad, se trata de un falso dilema. Hay otros dilemas que sí hemos presentado como reales o verdaderos, a través del último siglo y en nuestra historia más reciente. La realidad actual de la región, sin embargo, es mucho más rica, compleja y diversa de lo que este aparente dilema sugiere. Las respuestas populistas y no populistas llevadas a cabo como respuestas –y alternativas– a las reformas neoliberales de la década de 1990 así lo demuestran.

PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO

El debate que ha tenido lugar en América Latina –y en el ámbito académico de los Estados Unidos, en relación a la región– en torno a la cuestión del presidencialismo y el parlamentarismo, motivado principalmente por los trabajos de Juan Linz (ver Linz y Valenzuela, 1994, aunque inicialmente el manuscrito de Linz sobre «*Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?*», circuló desde 1985), es solo comparable a los encendidos debates que tuvieron lugar en relación al tema de modernización, democracia y autoritarismo, en la década de 1980, motivados por el libro de Guillermo O'Donnell (1979) al que nos hemos referido en el capítulo III. ¿Cuáles son los orígenes del parlamentarismo y el presidencialismo? ¿Cómo caracterizar a ambas formas de gobierno? ¿En qué difieren? ¿Hasta qué punto puede responsabilizarse a la forma de gobierno presidencial, adoptada por toda América Latina, sin excepción, desde los procesos de la independencia y hasta nuestros días, de la inestabilidad política –y, en el extremo, de los quiebres democráticos– que han caracterizado a la región a lo largo de dos siglos y, especialmente, en nuestra historia más reciente? ¿Existe alguna cualidad intrínseca en la forma de gobierno presidencial que pueda explicar dicha realidad recurrente de inestabilidad política o hay otros elementos que deben ser tenidos en cuenta? En definitiva, ¿qué relación de causalidad –si es que la hay– existe entre el presidencialismo y la inestabilidad política de América Latina? ¿Estamos condenados al presidencialismo en la región o existe alguna posibilidad de adoptar una forma de gobierno parlamentaria, o semi-presidencial? Son algunas de las preguntas que nos hacemos en este capítulo a la luz de la rica y vasta literatura existente.

Si tomamos como punto de partida el trabajo de Shugart y Carey (1992), sobre los orígenes del parlamentarismo y el presidencialismo, adaptándolo a nuestro propio análisis y a la realidad de América Latina, podría decirse que dicha evolución comprende al menos cinco etapas. Históricamente, el surgimiento de las formas de gobierno parlamentarias estuvo vinculado a la evolución

–principalmente a lo largo del siglo XIX– de las «monarquías constitucionales», y el giro que tuvo lugar en las relaciones de poder desde las monarquías hacia los parlamentos. Esta evolución estuvo muy relacionada con los procesos históricos de los siglos XVII y XVIII, en torno a la revolución inglesa y francesa, respectivamente, y sus luchas contra las «monarquías absolutas» del antiguo régimen, hasta ir perfilando, en el siglo XIX, las monarquías constitucionales asentadas sobre la base del papel central de los parlamentos. Es así como van surgiendo los conceptos de «democracia parlamentaria», «responsabilidad ministerial» (del gabinete hacia el parlamento), y «confianza parlamentaria», entre otros, tan típicamente asociados al parlamentarismo. En muchos de estos países –europeos, principalmente– el jefe de Estado (monarca) ya existía, por lo que no se hizo necesario reemplazarlo, sin perjuicio de que su rol es más ceremonial que real. Otros, en cambio, adoptaron derechamente una forma republicana, no monárquica –en el caso de Francia, la república se estableció definitivamente en 1871, y en Alemania, en 1918–, por lo que el jefe de Estado es democráticamente electo, ya sea en forma directa por el pueblo, como ocurre con las formas «semi-presidenciales» (como en Francia, a partir de 1962), o en forma indirecta, por el propio parlamento, como ocurre con las democracias parlamentarias (como en el caso de Alemania a partir de la Constitución de 1949). Es, pues, en esta primera etapa en la que surgen los conceptos de «democracia parlamentaria» y «monarquía constitucional».

En una dirección diametralmente distinta, opuesta a la anterior, y de manera muy excepcional, puede distinguirse una segunda etapa histórica que está dada por el surgimiento de una forma de gobierno presidencial en los Estados Unidos, tras su proceso de independencia, a fines del siglo XVIII. Se trata de una creación original, de una tarea de «ingeniería» política y constitucional, creada desde arriba, sin que hubiesen existido precedentes históricos al respecto. Tratándose de un país nuevo –en los Estados Unidos «se puede ver el punto de partida», de acuerdo a la clásica observación de Alexis de Tocqueville–, los «Padres Fundadores» de dicho país, como lo consignan con singular elocuencia los «*Federalist Papers*», siguiendo en esto a Montesquieu, establecieron una forma de gobierno presidencial basada en el concepto de separación de poderes, sobre la base de pesos y contrapesos («*checks and balances*»), y de períodos fijos de gobierno presidencial. Esta separación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, como un aspecto de estos pesos y contrapesos, marcó una importante diferencia con el esquema de colaboración de poderes que usualmente identificamos con una forma de democracia parlamentaria. Ambos poderes del estado, el ejecutivo y el legislativo, tienen su origen en la voluntad popular –otra diferencia con la forma de gobierno parlamentaria–, expresada en un colegio electoral que fue establecido por el Presidente Andrew Jackson, en la década de 1830, en el que

se expresan las preferencias populares y un verdadero «mandato popular» en relación a la elección del Presidente de la República. Por razones obvias, en el caso de los Estados Unidos no existió un monarca que pudiese actuar como un elemento de continuidad y de unidad, entre el antes y el después del proceso que condujo a la independencia, por lo que el jefe de Estado correspondió a un Presidente de la República democráticamente electo, alejándose del modelo de democracia parlamentaria y, en su caso, de monarquía constitucional, como el que fue adoptado en el viejo continente.

Puede decirse que América Latina aparece en lo que podría considerarse como una tercera etapa de democratización, que correspondió a una copia prácticamente exacta de la Constitución presidencialista de los Estados Unidos, bajo la influencia directa de este último país. La elección directa de un Presidente de la República, por un período fijo, fue la expresión concreta de este proceso, y de la forma de gobierno establecida por las nacientes repúblicas hispanoamericanas, sin excepción. Algunos países de la región adoptaron, con el tiempo, una forma de estado federal, y otros una forma unitaria, algunos fueron más centralizados y otros más descentralizados, en algunos casos hubo un sistema bipartidista y en otros uno multipartidista, con los más variados sistemas electorales, pero en lo que todas las nuevas repúblicas coincidieron fue en la adopción, casi mecánica, de una forma de gobierno presidencial. Al igual que en los Estados Unidos, la ausencia de una monarquía que pudiese servir de elemento de continuidad y de unidad –sin perjuicio de los esporádicos intentos que hubo en tal sentido–, tras los procesos de independencia y la ruptura que ellos implicaron con la monarquía absoluta de España –pues, en el caso de Brasil, la república fue establecida solo en 1889–, condujo también a la elección de un Presidente de la República por un período fijo.

Volviendo al análisis de Shugart y Carey, habría existido una segunda etapa de democratización en Europa, la que hemos identificado como una cuarta etapa en el desarrollo del presidencialismo y el parlamentarismo. Esta tuvo lugar a partir de la independencia de Finlandia (1905) –de Rusia– y el fin de los imperios austro-húngaro y germánico, tras la Primera Guerra Mundial. En general, esta segunda ola democratizadora en Europa condujo a una forma de gobierno distinta tanto del parlamentarismo como del presidencialismo, asumiendo formas «semi presidenciales» o «presidencialismo de *Premier*» («*Premier Presidentialism*»), como en los casos de Finlandia, la República de Weimar, Austria, Irlanda, Islandia y, desde 1962, Francia, bajo la Quinta República instaurada por Charles de Gaulle, en 1958. A diferencia de la primera ola democratizadora en Europa, en estos países no existió, o subsistió, un monarca que hiciera las veces de jefe de Estado, por lo que se optó por un Presidente de la República democráticamente electo, en forma directa, por el pueblo. En definitiva, como

el tiempo se encargaría de demostrarlo, el conjunto de Europa adoptó, por regla general, una forma de gobierno parlamentaria, mientras que, excepcionalmente, algunos países adoptaron una forma semi-presidencial. En casi todos los países de esta última categoría, el Jefe de Gobierno, usualmente un primer ministro, y el gabinete, tienen responsabilidad ante el parlamento.

Finalmente, podría hablarse –en nuestra propia adaptación del análisis de Shugart y Carey–, tal vez de una quinta etapa de desarrollo, que tiene sus antecedentes en muchos de los procesos de descolonización de los países del llamado «Tercer Mundo», pero que cobra una renovada fuerza en las nuevas democracias que surgen en las décadas de 1970, 1980 y 1990, bajo la tercera ola de democratización. La mayoría de estos procesos dan cuenta de la adopción de una forma de gobierno presidencial, con importantes excepciones en los países del sur y del este de Europa, lo que no es de extrañar si consideramos que fue en el continente europeo donde primero se estableció y consolidó la democracia parlamentaria. Incluso algunos países que corresponden a ex colonias inglesas, dentro de la «*Commonwealth*», cuna del parlamentarismo, como Guyana, Nigeria y Zimbabwe, adoptaron formas de gobierno presidenciales.

A partir de esta breve reseña histórica, sobre los orígenes y la evolución del parlamentarismo y el presidencialismo, conviene caracterizar a uno y otro, señalando las principales diferencias entre ambos. Puede decirse que hay dos grandes diferencias entre una y otra forma de gobierno. Mientras bajo una forma de gobierno presidencial el Presidente de la República es elegido directamente por el pueblo –o en algunos casos más bien excepcionales como el de Estados Unidos por un colegio electoral–, en el caso de una forma de gobierno parlamentaria, el gobierno, que corresponde, por regla general, a un Primer Ministro –o a un Presidente del Consejo de Ministros, como en el caso de España, o al «Canciller», como en el caso de Alemania–, es elegido en forma indirecta por el parlamento. En segundo lugar, bajo una forma de gobierno presidencial, el Presidente de la República es elegido por un período fijo, generalmente de 4, 5 ó 6 años, con o sin re-elección, variando de un país a otro, mientras que bajo una forma parlamentaria de gobierno no existe un período fijo –sin perjuicio de que debe llamarse a elecciones dentro de un cierto número de años– y, por lo tanto, el gobierno permanece en su lugar mientras cuente con la confianza del parlamento.

De estas dos grandes diferencias, y relacionadas con las mismas, surgen otras que no son menos importantes. Así, por ejemplo, bajo una forma de gobierno presidencial el Jefe de Estado (Presidente de la República) es al mismo tiempo el Jefe de Gobierno, mientras que bajo una forma parlamentaria son dos autoridades y dos personas distintas; en el primer caso, el Presidente de la República no puede disolver el Congreso (Asamblea), mientras que en el segundo

caso el parlamento sí puede ser disuelto, debiendo llamarse a nuevas elecciones; en el caso del presidencialismo, el Jefe de Gobierno, que es al mismo tiempo Jefe de Estado, no puede ser removido de su cargo, excepto por el mecanismo excepcional de una «acusación constitucional» o «*impeachment*», mientras que en el caso del parlamentarismo el Jefe de Gobierno, que es distinto del Jefe de Estado, sí puede ser removido, generalmente a través de un voto de «no confianza», que sería menos traumático –por así decirlo– que el «*impeachment*»; el presidencialismo se basa en la separación de poderes, a base de pesos y contrapesos («*checks and balances*»), mientras que el parlamentarismo se basa en una colaboración entre el ejecutivo y el legislativo; bajo una forma de gobierno presidencial, puede hablarse de una «independencia» mutua entre el ejecutivo y el legislativo, especialmente en la medida que ambos son elegidos por la voluntad popular, mientras que bajo una forma parlamentaria puede hablarse de una «dependencia» mutua entre ambos, en la medida que el gobierno (ejecutivo) se genera en el propio parlamento (legislativo) (ver, sobre este punto, Alfred Stepan y Cindy Shack, en Linz y Valenzuela, p. 120); finalmente, en el primer caso, el Presidente de la República designa y remueve de sus cargos al gabinete y los ministros que lo componen, lo que cabe dentro de su propia esfera de competencia, exclusiva y excluyente, mientras que en el segundo caso es el Jefe de Gobierno –usualmente un Primer Ministro– el que designa o remueve al gabinete ministerial, interactuando con los partidos políticos.

Finalmente, bajo una forma de gobierno «semi-presidencial», como la que existe en algunos países que ya hemos mencionado, el Presidente de la República es elegido directamente por la voluntad popular, y sus poderes políticos incluyen la facultad de nombrar al Primer Ministro o Jefe de Gobierno y disolver el parlamento; sin embargo, a diferencia de una forma de gobierno presidencial, el gabinete es colectivamente responsable ante el parlamento. Tal sería el caso en Francia, Portugal, Finlandia e Islandia, entre otros, los que se han conocido principalmente en Europa. La principal crítica de Linz a este tipo de regímenes, dentro de lo que considera su «ambigüedad» y gran variedad, es que la existencia de lo que denomina el ejecutivo «dual» o «bipolar», entre un Presidente de la República generado, directa o indirectamente, por la voluntad popular, y un Primer Ministro que requiere de la confianza parlamentaria, no conduce necesariamente a la estabilidad política y su éxito depende principalmente de la personalidad y habilidad del Presidente de la República, y de las características del sistema de partidos. En todo caso, añade, ese tipo de regímenes han surgido bajo condiciones «únicas» o «excepcionales», como en el caso de la Quinta República francesa, a la vez que muchos de los casos de «semipresidencialismo» que se conocen en Europa se acercan a una suerte de parlamentarismo *de facto*.

En América Latina, todos los países, sin excepción, cuentan con una forma de gobierno presidencial. No existen casos de parlamentarismo o semipresidencialismo. Sólo en el Caribe de influencia inglesa, y en Canadá, todo ello en el marco de la «*Commonwealth*», se conocen formas parlamentarias de gobierno.

Es a partir de la caracterización que hemos hecho de ambas formas de gobierno –algunos hablan de «regímenes políticos» o de «sistemas políticos» o de «sistemas de gobierno» para referirse al parlamentarismo, presidencialismo o semi-presidencialismo– que algunos deducen ciertas ventajas y desventajas, en una y otra forma de distribución del poder. Se trata, en verdad, de un largo, extenso e intenso debate. Sin embargo, procurando hacer una síntesis de los principales argumentos esgrimidos en su favor, muy especialmente sobre la base del trabajo de Juan Linz, al que ya hemos aludido, podría decirse que las siguientes son vistas como algunas de las principales ventajas del parlamentarismo sobre el presidencialismo; en primer lugar, su simplicidad, frente a la mayor complejidad de una forma de gobierno presidencialista. Así, en el primer caso, el gobierno permanece en su lugar mientras cuente con la confianza del parlamento, mientras que, bajo el presidencialismo, en virtud del principio que Linz denomina de «doble legitimidad», en la medida que tanto el Presidente como el Parlamento tienen su origen en la voluntad popular, existiría, permanentemente y casi por definición, un potencial conflicto entre los poderes ejecutivos y legislativo.

En segundo lugar, estaría la flexibilidad del parlamentarismo, frente a la rigidez del presidencialismo, en la medida que este último está basado en un período fijo de gobierno. ¿Qué ocurre si el gobierno de turno pierde el apoyo de la opinión pública, del electorado o del parlamento? No hay vuelta atrás: debe concluir su mandato, aunque queden varios años por delante. En tercer lugar, estaría la lógica de colaboración entre el ejecutivo y el legislativo, que es propia del parlamentarismo, con su mayor propensión a la construcción de coaliciones o alianzas políticas de gobierno, frente al juego de «suma cero» que estaría implícito en el presidencialismo, en la medida que el que gana una elección presidencial se lo lleva todo («*winner-takes-all*»), mientras que el que pierde, lo pierde todo. En cuarto lugar, existiría una mayor coherencia bajo una forma de gobierno parlamentaria, en la medida que la mayoría representada en el gobierno (ejecutivo) generalmente corresponde a la mayoría representada en el parlamento (legislativo). Por el contrario, bajo una forma presidencial muchas veces se da la realidad de un «gobierno dividido», o de una «mayoría dividida», o derechamente de gobiernos minoritarios o débiles, que pueden conducir al inmovilismo y la parálisis, en la medida que las mayorías representadas en el gobierno y en el parlamento no necesariamente coinciden entre sí (habría, pues, menos coherencia).

En quinto lugar, los jugadores («*players*»), bajo una forma de gobierno parlamentaria, generalmente corresponde a la realidad de actores políticos –líderes partidarios y parlamentarios– que tienden a actuar dentro del sistema («*insiders*»), mientras que, por su propia lógica, el presidencialismo tiende a atraer a personas que actúan desde fuera del sistema («*outsiders*») o, derechamente, contra el sistema, lo que conduce a un debilitamiento del sistema de partidos y del parlamento o abiertamente a una hostilidad en relación a ellos, con una cierta propensión a una conducta «anti-sistema». América Latina está llena de ejemplos de este último tipo, como Fernando Collor de Mello y Alberto Fujimori, en Brasil y el Perú, respectivamente, en la década de 1990, en la medida que al interior del sistema presidencialista que caracteriza a la región –o de cualquiera otra región, para estos efectos– existe «un componente implícito de tipo plebiscitario de la autoridad presidencial» que fácilmente deriva en el populismo, o en el fenómeno de «democracia delegativa» acuñado por O'Donnell (Linz, en Linz y Valenzuela, 1994, p. 25 y p. 29).

En sexto lugar, bajo una forma de gobierno parlamentaria, casi por definición, una crisis de gobierno o una crisis política, no conducen necesariamente a una crisis del régimen político (democrático). Esto se debería a que, bajo esa forma de gobierno –como el Jefe de Estado que representa la unidad de la nación es distinto del Jefe de Gobierno que es la expresión de la lucha partidista– una crisis política puede comprometer la continuidad del Jefe de Gobierno, en la medida que puede ser removido de su puesto, sin afectar la continuidad básica del estado. Podría decirse que el Primer Ministro con mayor facilidad puede convertirse en un verdadero «fusible», en cuanto su salida o abandono del cargo no provoca mayores trastornos en el funcionamiento del conjunto del sistema político. Hay que decir, a estas alturas, que Linz cree ver muchas de estas ventajas en el caso de la transición española, en que la existencia de una forma de gobierno parlamentaria, con muchas de las características que hemos señalado (simplicidad, flexibilidad, lógica de colaboración más que de confrontación, coherencia, propensión a la presencia de «*insiders*» más que de «*outsiders*») jugaron a favor del buen éxito del proceso. En el lado opuesto, con una crónica historia de inestabilidad política, expresada en las oleadas de autoritarismo y democracia que ha conocido a través de su historia, estaría el caso de América Latina, caracterizada, sin excepción, por formas de gobierno presidencialistas.

Una séptima ventaja del parlamentarismo sería que este facilita la formación de coaliciones o alianzas políticas, lo que es particularmente relevante bajo la existencia de sistemas multipartidistas –debe recordarse que una de las razones que muchos atribuyen a la estabilidad política del presidencialismo estadounidense es que se trata de un sistema bipartidista, a diferencia de la

gran mayoría de los casos de Europa y de América Latina, que dan cuenta de sistemas multipartidistas. La existencia de varios partidos y la necesidad de dar representación a estos, tanto en el gobierno como en el parlamento, harían necesaria la existencia de instituciones con incentivos para la formación de coaliciones estables y mayoritarias de gobierno. Esta sería una ventaja de la forma de gobierno parlamentaria, mientras que el caso opuesto sería el de una forma de gobierno presidencial, en la que, por su propia lógica de «suma cero», «gobierno dividido», «mayoría dividida», «gobierno de minoría», o como quiera llamársele, conduce a que, muchas veces, Presidentes que cuentan con una gran mayoría, tienen, sin embargo, una representación minoritaria en el parlamento, con el consiguiente peligro de inestabilidad o de parálisis. Esta sería una realidad bastante extendida en el caso de América Latina –piénsese, por ejemplo, en el Presidente «Lula» en Brasil, habiendo sido elegido y re-elegido con mayorías por sobre el 60%, mientras que su propio partido, el Partido de los Trabajadores (PT), cuenta con un 15 a 20% de los parlamentarios. Los propios Mainwaring y Shugart, que desarrollarán una visión crítica de las tesis de Linz, reconocen que «las coaliciones inter-partidistas tienden a ser más frágiles en los sistemas presidenciales» (1997b, p. 396). Una de las principales ventajas del parlamentarismo frente al presidencialismo, pues, se haría presente en aquellos países con sistemas multipartidistas, que son, precisamente, los que requieren de mayores incentivos para la formación de coaliciones estables y mayoritarias de gobierno. De allí que América Latina habría sido tan propensa, históricamente, al surgimiento y a la proliferación de «presidencialismos de minoría».

Una octava ventaja de la forma de gobierno parlamentaria, siguiendo a Linz, es que los liderazgos que se construyen en su interior serían más institucionales que personalistas. Los liderazgos que surgen bajo una forma semejante de gobierno tendrían su origen en las instituciones propias de la democracia representativa, como los partidos políticos y el parlamento, mientras que los liderazgos personalistas serían mucho más comunes bajo las formas presidencialistas. De hecho, Linz va más allá para sostener que es un «mito» que los liderazgos, siempre necesarios bajo un régimen político democrático, ya sea bajo una forma de gobierno parlamentaria o presidencialista, serían más propios de esta última, mientras que bajo el parlamentarismo habría una cierta dificultad para generar liderazgos políticos. ¿O, no es acaso, se pregunta Linz, que los liderazgos de Winston Churchill y Margareth Thatcher, en Gran Bretaña, Konrad Adenauer y Willy Brandt, en Alemania, Alcides de Gasperi, en Italia, Olaf Palme, en Suecia, Adolfo Suárez y Felipe González, en España, solo por dar algunos ejemplos, demuestran exactamente lo contrario; esto es, que es un mito que sólo los presidencialismos son capaces de generar verdaderos liderazgos? No sería, pues, esta una diferencia entre una y otra forma de gobierno, sino

una demostración de que, en el caso del parlamentarismo, los liderazgos serían más institucionales que personalistas, alejando el peligro del caudillismo y del populismo, tan propio de los presidencialismos latinoamericanos.

De allí que, especialmente Juan Linz, pero, como él, muchos otros, como Arturo Valenzuela, Arend Lijphart y Alfred Stepan, solo por mencionar a algunos, y por las más diversas consideraciones, que no siempre coinciden entre sí, se muestren más inclinados hacia el parlamentarismo o, dicho de otro modo, sean más críticos del presidencialismo, principalmente desde el punto de vista de la estabilidad democrática (no necesariamente en consideración a los «quiebres» democráticos, que dan cuenta de la forma extrema de inestabilidad política). Como para resumir su postura, Linz señala que su análisis se ha enfocado «en algunos de los problemas estructurales que son inherentes al presidencialismo: la legitimidad democrática simultánea del presidente y el congreso, la probabilidad del conflicto, la ausencia de mecanismos obvios para resolverlo, el carácter de «suma cero» de las elecciones presidenciales, la implicancia mayoritaria que puede conducir a una desproporcionalidad que deje a más del 60% de los electores sin representación, la polarización potencial, la rigidez de los términos fijos de gobierno y las reglas sobre no-reelección asociadas al presidencialismo» (Linz y Valenzuela, p. 69). Es justamente sobre la base de muchas de estas características que, según Valenzuela, no deba extrañarnos ni pueda ser considerado como una simple coincidencia, que, en los últimos 25 años, en medio del reciente proceso de democratización, catorce presidentes no hayan podido concluir su mandato (Valenzuela, 2004). Si bien es alentador que estos casos no hayan devenido en intervenciones militares, como en el pasado, ellos sí demostrarían una mayor propensión hacia la inestabilidad política, a partir de la «lógica confrontacional básica» que sería inherente al presidencialismo.

En el mismo volumen de Valenzuela y Linz, Arend Lijphart aborda este tema, pero desde una perspectiva distinta, sosteniendo como tesis central que el presidencialismo da cuenta de una marcada tendencia hacia una «democracia mayoritaria», principalmente por concentrar todo el poder en una sola persona –el Presidente de la República, que es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno–, mientras que el parlamentarismo, al concentrar el poder en el Jefe de Gobierno (Primer Ministro) y el gabinete ministerial, constituidos en un cuerpo ejecutivo colegiado, sería más propenso a la construcción de consensos (Lijphart, «*Presidentialism and majoritarian democracy: Theoretical Observations*», en Linz y Valenzuela). De esta manera, el presidencialismo sería, por definición, más inclinado a la democracia mayoritaria («*Presidentialism spells majoritarianism*»), lo que sería altamente inconveniente en aquellos países que carecen de algún tipo de consensos básicos, o que necesitan de una manera muy especial de ellos, especialmente en aquellos procesos de *re-democratización*, desde una

dictadura militar, o una guerra civil, en procura de la consolidación y la estabilidad democrática. Se trataría, pues, de una debilidad de la forma de gobierno presidencial frente a la forma parlamentaria. Así, siguiendo en esto a Philippe Schmitter, una democracia consensual («*consensus democracy*»), que es, por definición, una democracia «defensiva», basada en la lógica de «compartir, limitar y dispersar» el poder, sería mucho más funcional al objetivo de la estabilidad democrática que una «democracia mayoritaria», como la del presidencialismo, que es más bien una democracia «agresiva», basada en una cierta pretensión de una «legitimidad democrática superior», lo que haría al Presidente menos propenso a la transacción y el compromiso (Lijphart, p. 103). La «democracia mayoritaria» sería apropiada para las sociedades más homogéneas, mientras que la «democracia consensual» lo sería para las sociedades más plurales, diversas o heterogéneas, en la medida que facilitan el «gobierno de coalición», permitiendo la participación de las principales fuerzas políticas en la conformación y la conducción del gobierno.

Como hemos dicho en el inicio de este capítulo, el vendaval de comentarios y críticas surgidos en la década de 1990, y hasta el día de hoy, en relación al trabajo de Juan Linz, en su defensa del parlamentarismo y su crítica al presidencialismo, es solo comparable, en extensión e intensidad, a las críticas que surgieron, en la década de 1980, en relación al libro de Guillermo O'Donnell sobre regímenes burocrático-autoritarios, en su análisis sobre modernización, autoritarismo y democracia. No es exagerado decir que O'Donnell y Linz han marcado una buena parte del debate en el ámbito de la ciencia política, sobre América Latina, en las últimas tres décadas. Si en el centro de la polémica sobre el libro de O'Donnell estuvo el tipo de relación de causalidad que el politólogo argentino estableció entre el grado de desarrollo, industrialización o modernización alcanzados en algunos países de América del Sur, y el tipo de régimen político (burocrático-autoritario) resultante, en el centro del debate en torno al trabajo de Linz ha estado la idea de que no puede considerarse que el presidencialismo sea, en sí mismo, el causante de la inestabilidad democrática que ha caracterizado a la región. Por cierto que, en las críticas a ambos autores, muchas veces se ha llegado a una verdadera caricatura de lo que es su inestimable aporte teórico. Lo que todas esas críticas dejan entrever, sin embargo, es que ambos autores apuntaron a cuestiones muy medulares de la democracia en América Latina, tanto desde el punto de vista de los procesos como de las instituciones políticas.

Del cúmulo de críticas que se han dirigido a Linz, queremos concentrarnos en dos de ellas, distintas entre sí, que reflejan, adecuadamente, a nuestro juicio, el conjunto de críticas que se han planteado en relación al trabajo del autor. Una de ellas, la de Mainwaring y Shugart, (1997a y 1997b), es de un

tono más moderado, mientras que la otra, de Cheibub (2007), es bastante más radical. Lo que está claro es que el trabajo de Linz no ha dejado indiferente a nadie, y que el debate en torno a las ventajas y desventajas del presidencialismo y el parlamentarismo, principalmente desde el punto de vista de la estabilidad política y la sobrevivencia de las democracias, no está para nada concluido (a pesar de lo que piensa Cheibub, según veremos más adelante).

La crítica de Mainwaring y Shugart (1997a y 1997b) es que el presidencialismo y el parlamentarismo no pueden ser considerados, en sí mismos, como una forma de gobierno inferior o superior, la una respecto de la otra, y que la cuestión de la estabilidad (o inestabilidad) política, y de la sobrevivencia (o quiebre) de las democracias, deben ser vistos y analizados a la luz del contexto institucional en su conjunto y, muy particularmente, de la interacción entre presidencialismo y sistema de partidos, particularmente, según Mainwaring, la «difícil relación» entre presidencialismo y multipartidismo. Advierten que el presidencialismo presenta importantes variaciones, de un país a otro, y que estas variaciones tienen implicancias o consecuencias para el conjunto del sistema político. Adicionalmente, la democracia parlamentaria existe casi exclusivamente en países europeos, y funciona mejor en países de altos ingresos, en las ex colonias británicas, y en países de tamaño pequeño. En América Latina, en cambio, junto con la interacción entre el presidencialismo y el sistema de partidos, deben considerarse los factores socio-económicos y la existencia (o ausencia) de una cultura democrática, al momento de explicar la estabilidad/inestabilidad política. Refuerza el argumento en torno a los niveles de desarrollo el hecho que la mayoría de los casos de presidencialismo fallido («*failed presidentialism*») tengan lugar en países subdesarrollados, del llamado Tercer Mundo.

En cuanto a las variaciones que experimentan los distintos presidencialismos que se conocen en América Latina, debe considerarse, preferentemente, la interacción que existe entre los poderes constitucionales de los Presidentes y el grado de control que tienen sobre los partidos políticos. Así, por ejemplo, en el primer caso, los poderes «pro-activos», a través de decretos presidenciales que crean un nuevo *statu quo*, los poderes «reactivos» (de veto), encaminados a defender una determinada situación establecida, y la iniciativa exclusiva de los Presidentes en determinadas materias (económicas, principalmente), nos señalan cuan fuertes o débiles son las presidencias latinoamericanas, y son este tipo de variables y consideraciones las que explican, finalmente, los niveles de estabilidad o inestabilidad política. En el caso del sistema de partidos, factores como el número de partidos, los niveles de fragmentación partidaria, y de disciplina partidaria, y la forma en que estos interactúan con el Presidente de la República, sí hacen una diferencia en términos del funcionamiento de la democracia presidencial. En el caso de América Latina, sería tan deseable contar con

una reducida fragmentación partidaria y una cierta disciplina partidaria, como evitar una abrumadora mayoría presidencial que pudiera llegar a afectar los pesos y contrapesos al interior del sistema político. Muchos de los elementos mencionados anteriormente, y especialmente la existencia de una cierta disciplina partidaria, facilitan la «institucionalización» del sistema de partidos (ver, sobre este punto, Mainwaring y Scully, 1995). En un sentido opuesto, la excesiva fragmentación partidaria o la ausencia de una cierta disciplina partidaria; en definitiva, la falta de institucionalización del sistema de partidos, conducen fácilmente al clientelismo, el patronazgo y el caudillismo, con la tentación siempre presente de que el Presidente termine por «*bypasear*» al parlamento, adoptando medidas administrativas de dudosa constitucionalidad, conduciendo, de esta manera, a una parálisis institucional.

En definitiva, más que atender a las características intrínsecas de una y otra forma de gobierno, presidencial o parlamentaria, la continuidad de los regímenes democráticos se explicaría más bien por la cuestión de «donde» –en qué país o región– se establece una u otra forma de gobierno –por un lado, Europa, las ex colonias inglesas y los países de la «Commonwealth», más propensos a una forma de gobierno parlamentaria y, por otro lado, América Latina, África y, excepcionalmente, los Estados Unidos, más propensos a una forma de gobierno presidencial– y bajo qué «condiciones», en términos de niveles de ingreso o de desarrollo, tamaño del país o de su población, entre otros. Dependiendo del país o la región de que se trate, y de las condiciones bajo las cuales se establezca, el presidencialismo puede presentar ventajas sobre el parlamentarismo (según veremos más adelante).

La crítica de Cheibub, por su parte, se basa en la afirmación de que los argumentos expuestos por Linz, en su crítica al presidencialismo, no tienen base empírica alguna. Muy por el contrario, sobre la base del modelo y los datos que el propio Cheibub desarrolla y reúne, el autor argumenta que todas y cada una de las afirmaciones e hipótesis desarrolladas por Linz resultan equivocadas e insostenibles (empíricamente hablando). Entre ellas, (1) que la separación de poderes, o la mutua independencia del ejecutivo y el legislativo, sería una de las principales fuentes de la inestabilidad política, (2) los escasos o nulos incentivos para la formación de coaliciones políticas que existirían bajo una forma de gobierno presidencial, (3) las frágiles coaliciones, compuestas de partidos indisciplinados, o más propensas a la generación de gobiernos de minoría, al conflicto, la parálisis y la ineficacia legislativa, y (4) la tendencia de las democracias presidencialistas a producir inestabilidad: «la cadena de eventos que se desencadenarían por la separación de poderes que es inherente al presidencialismo (por ejemplo, la existencia de gobiernos de minoría carentes de apoyo legislativo, la parálisis y el quiebre democrático), no se materializan, o se

expresan, en los sistemas presidencialistas que han existido desde 1946» (Cheibub, p. 19). Aunque admite que las democracias presidenciales tienden a ser más inestables que las democracias parlamentarias, esto no podría explicarse por las características intrínsecas del presidencialismo. Por su parte, reconoce que las explicaciones en base a condiciones «exógenas», como los niveles de desarrollo, o el tamaño de un país, no lo han hecho mucho mejor, y que, en este sentido, el «*puzzle* permanece abierto».

La hipótesis alternativa que plantea Cheibub es que las fragilidades de las democracias presidenciales en América Latina, no se explican por ciertas cualidades intrínsecas del presidencialismo, sino, principalmente, por el «nexo militarismo-presidencialismo», o el «legado autoritario». Por lo general, una dictadura militar es seguida de una forma de gobierno presidencial (casi nunca una dictadura es seguida del parlamentarismo, sino del presidencialismo). Una vez activados, sería difícil controlar a los militares y es así como las democracias presidenciales siguen a las dictaduras militares con mucha mayor frecuencia (66%, según el modelo de Cheibub) que las democracias parlamentarias (28%). En un sentido inverso, las dictaduras militares tienden a emerger de condiciones de democracias presidenciales más que de condiciones de democracias parlamentarias. Sería la relación que se advierte entre dictaduras militares y presidencialismo, lo que explicaría la fragilidad de las democracias presidencialistas. Estas últimas tienden a existir, o a surgir, en países que son más propensos a experimentar con dictaduras militares. Bajo estas condiciones, prácticamente cualquier forma de democracia está condenada a perecer. No habría, pues, relación alguna de causalidad entre presidencialismo y quiebre democrático. Más bien sería el «legado autoritario» el que explicaría la fragilidad de las democracias presidenciales.

Habría mucho que decir sobre la metodología de Cheibub, relacionada con los modelos tan en boga en la ciencia política de los últimos años y décadas, muy vinculados a la estadística aplicada, las matemáticas y la econometría, entre otros, en un cierto afán por medirlo todo, con entera precisión, incluida la capacidad para predecir. Aunque ello escapa por completo al interés de este libro y de estas consideraciones, no puedo dejar de advertir la presencia, en algunos de estos enfoques, de una cierta arrogancia intelectual, la que, a mi juicio, se refleja muy nítidamente en el trabajo de Cheibub. Así, por ejemplo, el autor señala, textualmente, que «podemos dejar descansar la noción de que las instituciones presidenciales no son conducentes a la consolidación democrática... esta noción carece de apoyo empírico en los datos disponibles» (p. 165), agregando que «la mayor inestabilidad de las democracias presidenciales puede ser enteramente atribuida a su legado autoritario; no tiene nada que ver con su estructura constitucional» (p. 173). Dicho de otra manera, «no se puede cuestionar el nexo

militarismo-presidencialismo, en la medida que su existencia está fuertemente sustentada en los datos disponibles» (p. 23) (los subrayados son míos). Lo que las palabras anteriores sugieren es que la mayor inestabilidad (o fragilidad) de las democracias presidenciales estaría «enteramente» –es decir, 100%– explicada por el legado autoritario, y no tendría «nada que ver» –es decir, 0– con su estructura constitucional.

Habría que ver, adicionalmente, hasta qué punto Cheibub refleja con fidelidad las principales tesis de Linz, como, por ejemplo, sus permanentes referencias al «quiebre» democrático (y la sobrevivencia de la democracia), en circunstancias que el trabajo de Linz, aunque efectivamente se planteó a propósito de los quiebres democráticos en América Latina, como hemos visto en el capítulo III, se refieren más bien a la cuestión de la estabilidad/inestabilidad democrática. Adicionalmente, es evidente que en el trabajo de Cheibub, a pesar de su pretensión «científica», existe un sesgo a favor del presidencialismo, aunque comparto con el autor que la inestabilidad política no debe ser atribuida a ciertas características intrínsecas, o endógenas, del presidencialismo, que es, a decir verdad, la principal crítica que se ha dirigido a Linz desde la literatura, que tiendo a compartir. Dicho todo lo anterior, no deja de ser interesante, y hasta cierto punto sorprendente, que el propio Cheibub admita que las «democracias presidenciales son más inestables que las democracias parlamentarias» (p. 6), y que aquellas «tienen una vida más corta» que estas últimas (p. 4), aunque procure explicar lo anterior por causas distintas de las planteadas por Linz, según hemos visto.

Sea como fuere, lo que está claro es que el debate en torno al presidencialismo y el parlamentarismo, y la real o supuesta vinculación que existiría con la inestabilidad política, está muy lejos de ser un debate zanjado y resuelto, teórica y empíricamente. Mal podría decirse, pues, que podemos «poner a descansar» la noción de que las instituciones presidenciales no serían conducentes a la estabilidad política. Este tipo de afirmaciones no se compadece con la verdadera naturaleza de las ciencias políticas, en particular, y de las ciencias sociales, en general, las que discurren sobre la base de hipótesis –necesariamente tentativas y preliminares–, más que de afirmaciones definitivas y enteramente concluyentes.

Aunque he procurado sintetizar algunos de los aspectos medulares de una vasta y fascinante literatura gatillada, sin duda alguna, por los interesantes y pioneros trabajos de Juan Linz sobre la materia, queda aún por señalar cuáles serían las ventajas de una forma de gobierno presidencial en relación a una forma parlamentaria. Tal como al inicio, siguiendo los trabajos de varios autores, pudimos identificar algunas de las principales ventajas del parlamentarismo sobre el presidencialismo, conviene a continuación identificar algunas

de las principales ventajas de una forma de gobierno presidencial. En apretada síntesis, y sobre la base, principalmente, de los trabajos de Mainwaring y Shugart a que hemos hecho mención (1997a, páginas 460 y siguientes, y 1997b, páginas 33 y siguientes), y de Shugart y Carey (1992), entre otros, podríamos decir que las siguientes aparecen como ventajas del presidencialismo sobre el parlamentarismo.

En primer lugar, estaría el principio de la «separación de poderes», basada en un sistema de pesos y contrapesos («*checks and balances*»), como una de las características –si no «la» principal característica– del presidencialismo. Esta sería una garantía de ciertos equilibrios básicos al interior del sistema político, evitando una supremacía, o un poder incontrarrestado, del ejecutivo sobre el legislativo (o viceversa). Esta fue, a decir verdad, la genialidad y la originalidad de los «Padres Fundadores» de los Estados Unidos de América, al momento de concebir, diseñar y crear una forma de gobierno nueva, desconocida hasta ese entonces, cuyo éxito muchos vinculan a la experiencia histórica –inédita y excepcional– de dicho país, en el contexto de un sistema bipartidista. Las Constituciones adoptadas en la primera mitad del siglo XIX, en América Latina, fueron una copia de aquella, sin la rica discusión constitucional que tuvo lugar entre los «Padres Fundadores» –volveremos sobre ello más adelante. Esta lógica de pesos y contrapesos es particularmente importante cuando se está en presencia de una mayoría abrumadora que, en sí misma, pudiera conducir a un desequilibrio al interior del sistema. Bajo una forma presidencial de gobierno, más que una suerte de «inmovilismo» político-institucional, como algunos de los críticos del presidencialismo han hecho notar, lo que existiría es el normal funcionamiento de los pesos y contrapesos, a través de la interacción del ejecutivo y el legislativo, sobre la base de la negociación y el compromiso, lo que impide la imposición unilateral de la voluntad del ejecutivo sobre el legislativo, y de la mayoría sobre la minoría.

Una segunda ventaja estaría dada por la fácil «identificación» («*identifiability*») que se da bajo una forma presidencial, en la medida que el electorado vota, precisamente, por tal o cual persona en particular, con nombre y apellido, claramente identificable. A diferencia de una forma parlamentaria, en que el electorado vota por un parlamentario, o por una lista parlamentaria, o por una lista cerrada de candidatos designados por los partidos, en que es la mayoría del parlamento la que elige, indirectamente, al ejecutivo, bajo el presidencialismo se logra identificar, directamente, a través del sufragio, a una persona en particular. Hay aquí un argumento a favor del voto popular, en la medida que el Jefe de Gobierno, que es también el Jefe de Estado (Presidente de la República), es elegido directamente por el pueblo. Esto, a su vez, facilita la rendición de cuentas («*accountability*») de esta autoridad, en la medida que el ejecutivo es

directamente responsable ante el electorado –algunos agregan que la reelección del Presidente de la República sería otra forma de afirmar y reforzar este sistema de rendición de cuentas.

Una tercera ventaja estaría dada por la mayor «predictibilidad» y «estabilidad» del presidencialismo, en relación a la existencia de un período fijo de gobierno. Lo que para los críticos del presidencialismo es una desventaja, para sus partidarios es una ventaja. Se sabe perfectamente y de antemano que tal o cual Presidente de la República, por el cual se está votando directamente, tiene un período fijo en el poder, por lo que se trata, por así decirlo, de un mandato con «fecha de vencimiento», que es conocida para todos de antemano. Lo anterior contrasta con la realidad del parlamentarismo, el que muchas veces, en ausencia de un período fijo, conduce a cambios frecuentes de gabinete, dependiendo de las mayorías y minorías representadas en el parlamento, las que son fluctuantes y, en el extremo, puede conducir a una marcada inestabilidad política.

Una cuarta ventaja del presidencialismo es que el elector, al momento de sufragar, tiene dos opciones y no solo una opción, como ocurre bajo una forma de gobierno parlamentaria. En este último caso, el elector marca una sola preferencia, por el parlamentario, lista de parlamentarios o lista cerrada de partido, de su elección, mientras que bajo el presidencialismo el elector elige, directamente, tanto al ejecutivo (Presidente de la República) como al legislativo (parlamento o asamblea). Existiría, pues, un mayor y más amplio poder de decisión, con la consiguiente mayor legitimidad de autoridades que son directamente generadas por los electores. Tal sería la lógica de la democracia presidencial, caracterizada por la existencia de «dos agentes» (Presidentes y asambleas electas por el pueblo, bajo distintas formas de diseño constitucional y dinámicas electorales), a diferencia de la democracia parlamentaria, basada en la elección de un solo agente: la asamblea o parlamento (Shugart y Carey, 1992).

Una quinta ventaja del presidencialismo sería que, por definición, el parlamento tiene una mayor independencia en materias legislativas. Como sabemos, y hemos dicho anteriormente, bajo una forma presidencial el ejecutivo y el legislativo son dos poderes independientes entre sí, como un aspecto de la separación de poderes que es característica de esa forma de gobierno. Esto implica que el parlamento, al momento de conocer de una determinada legislación, la analizará, considerará y votará en su propio mérito, con mucha independencia: «una ventaja del presidencialismo es la posibilidad de una independencia legislativa suficiente, de manera tal que el apoyo a las iniciativas del ejecutivo no es automática (1997b, p. 419). En cambio, bajo una forma parlamentaria, muchas veces ocurre que el análisis y estudio de una determinada legislación está relacionada, directa o indirectamente, con la «confianza» depositada en el

gobierno, la que puede conducir, incluso, a la remoción de dicho gobierno (a través del voto de «no confianza»).

Una sexta ventaja del presidencialismo sería que la existencia de un marcado equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo, basado en el mecanismo de pesos y contrapesos, evita la imposición unilateral de la voluntad de una mayoría abrumadora. Contrariamente a lo que sostienen los críticos del presidencialismo, esta lógica de los «*checks and balances*» evita la posibilidad de que el que gana se lo lleve todo («*winner-takes-all*»). De hecho, bajo ciertas formas de democracia parlamentaria, como la democracia de Westminster («*Westminster Democracy*»), en Gran Bretaña, existe mucha más posibilidad de una imposición unilateral de la mayoría gobernante, justamente por el predominio del parlamento y la ausencia de los pesos y contrapesos que son propios de las democracias presidencialistas. La mayoría parlamentaria inglesa puede hacer y deshacer, con muy pocos límites y contrapesos.

Una séptima consideración en favor del presidencialismo sería que, a decir verdad, una forma de gobierno parlamentaria ha sido exitosa sólo en ciertos países o regiones, bajo condiciones muy precisas y excepcionales. La democracia parlamentaria, pues, habría tenido un éxito parcial, y no general. Así, por ejemplo, en países o regiones de cierto nivel de desarrollo, o que constituyen ex colonias inglesas, o que pertenecen a la «Commonwealth», o que son países de tamaño pequeño, efectivamente el parlamentarismo habría tenido bastante éxito. Adicionalmente, y bajo la misma lógica anterior, muchos de los problemas que se atribuyen a los presidencialismos no dicen relación con el presidencialismo en sí mismo, sino con otras variables, como, por ejemplo, el tipo de relación entre el presidencialismo y el sistema de partidos, las características de este último, como la mayor o menos fragmentación o indisciplina partidaria, los niveles de desarrollo, las características de la cultura política de un determinado país o región, entre otros factores o consideraciones.

Finalmente, cabe señalar que no puede hablarse de la forma de gobierno presidencial como un todo homogéneo, porque, a decir verdad, existe una variada gama de presidencialismos, como lo demuestra el caso de América Latina. Así, por ejemplo, es muy distinto un presidencialismo con un poder amplio e incontrarrestado del Presidente de la República, o del gobierno, en un contexto de instituciones políticas frágiles, con parlamentos débiles, y una realidad de fragmentación e indisciplina partidaria, que un presidencialismo al interior de un sólido sistemas de partidos, debidamente institucionalizado, con disciplina partidaria y un número reducido de partidos. De esta manera, el diseño constitucional, la ingeniería política y el proceso de construcción de instituciones hacen la diferencia en términos de la viabilidad o sustentación de una determinada forma de gobierno, y entre uno y otro tipo de presidencialismo.

¿Qué decir, de nuestra parte, sobre un debate tan interesante, que ha concitado las más grandes pasiones y que está lejos de haber concluido? Lo que siguen son mis propias reflexiones y apreciaciones sobre el tema.

Quisiera partir por hacerme eco de la principal crítica que, desde distintos ángulos, se ha dirigido en relación al muy interesante, y pionero, trabajo de Juan Linz, en cuanto a que no puede decirse que el parlamentarismo o el presidencialismo sean, en sí mismos, buenos o malos, inferior o superior, el uno respecto del otro. No existen, a decir verdad, cualidades intrínsecas en una u otra forma de gobierno que la hagan funcional o disfuncional, conducente o inconducente, al objetivo de la estabilidad democrática. La abundante evidencia empírica, aportada por el trabajo de numerosos autores, aporta argumentos en uno y otro sentido. Hay otro aspecto del muy interesante trabajo de Linz que merece una crítica, y es que, de alguna manera, todo lo que no es democracia parlamentaria exitosa, sería de suyo «excepcional». Así, por ejemplo, el «presidencialismo» estadounidense sería exitoso desde el punto de vista de la estabilidad democrática, pero como un caso excepcional. Por su parte, no se podrían negar los méritos de la democracia «semi-presidencial» de la Quinta República francesa, pero casos como este surgirían de «circunstancias muy especiales y únicas» (Linz, p. 49). De esa forma, pareciera que sólo la democracia parlamentaria tendría las cualidades intrínsecas para asegurar condiciones de estabilidad democrática, mientras que los otros casos, ya sea de democracia presidencial o semi-presidencial, solo excepcionalmente habrían logrado dicho objetivo.

En segundo lugar, no es posible desconocer que el presidencialismo, en América Latina, tan fuertemente arraigado a través de su historia y en su cultura política, presenta ciertas características singulares. Ya hemos visto que no se puede hablar del presidencialismo como un todo homogéneo, y que una de las principales contribuciones de Mainwaring y Shugart ha sido, precisamente, la de haber distinguido entre distintos tipos de presidencialismo en la región. Más allá de lo anterior, sin embargo, desde los propios procesos de independencia, se ha ido construyendo una suerte de mito en torno al presidencialismo, hasta el punto que uno se pregunta si es posible, realmente, buscar alternativas a esta forma de gobierno, y cuáles son, verdaderamente, los márgenes de acción y las posibilidades de innovación al respecto. Algunos tratadistas e historiadores no dejan de advertir una continuidad fundamental entre la vieja monarquía española y los nuevos presidencialismos de las nacientes repúblicas. Así, por ejemplo, Simón Bolívar llegará a decir que «los nuevos estados de la América antes española necesitan reyes con el nombre de Presidente» (en Botana, 2005, p. 80), mientras que el ensayista chileno Alberto Edwards, refiriéndose a la «república portaliana» de los años 1830-1860, forjada sobre la base de una Constitución fuertemente presidencialista, como la de 1833, llegará a decir que aquella «era

nueva de puro vieja: lo que hizo fue restaurar material y moralmente la monarquía, no en su principio dinástico, que habría sido ridículo o imposible, sino en sus fundamentos espirituales como fuerza conservadora del orden y de las instituciones» (Edwards, 1959, p. 46).

El mito, y los mitos, contruidos en torno al presidencialismo, la fuerte concentración del poder depositada en el ejecutivo, y la relativamente débil posición de los parlamentos, son algunos ejemplos de lo anterior. Adicionalmente, la forma en que re-emerge la democracia en el contexto de las transiciones de las últimas tres décadas (1979-2009), sobre la base de un reforzamiento de los sistemas presidenciales –aunque hay quienes dudan de esto último, según veremos a continuación–, no hace más que resaltar esta característica fundacional de las naciones hispanoamericanas. Los trabajos de O'Donnell sobre la «democracia delegativa», y las múltiples expresiones de lo que se ha dado en llamar el «presidencialismo reforzado», «hiper-presidencialismo» o «presidencialismo imperial» presentes en la historia de la democracia presidencial latinoamericana, son otros ejemplos en el sentido señalado.

Por cierto que en muchas de estas apreciaciones hay una suerte de exageración y, muchas veces, una verdadera caricatura de las formas de gobierno presidencial «realmente existentes» en América Latina, que son mucho más débiles y precarias de lo que usualmente se afirma. A decir verdad, desde el punto de vista de la estabilidad democrática, que es la perspectiva que hemos adoptado en este capítulo, no podemos concentrar el análisis en las cualidades intrínsecas del presidencialismo, al margen del cúmulo de instituciones que componen el sistema político en su conjunto. Por mi parte, pienso que estamos frente a lo que podríamos llamar una «mesa de tres patas» cuyos componentes fundamentales son el ejecutivo, el legislativo y el sistema de partidos, y que es el tipo de combinación resultante de estos tres componentes lo que hace a la estabilidad, o inestabilidad, de la democracia (ver, sobre el particular, Smith, 2005, capítulo 6). Incluso podría decirse que se trata de una mesa «de cuatro patas», si incluimos también el sistema electoral. A partir de la historia e idiosincracia de un determinado país, de las características de su cultura política y de sus niveles de desarrollo económico y social, deben concebirse aquellos arreglos institucionales que apunten a crear condiciones de estabilidad democrática. Aquí, una vez más, no hay recetas ni fórmulas únicas, abstractas, o de validez general, del tipo «*one-size-fits-all*», que hemos criticado en este libro, y que seguiremos criticando en el capítulo final.

Este es, precisamente, el enfoque que aporta el libro de Payne, Zovatto y Mateo Diaz (2007), que, más que postular tal o cual forma de gobierno, sistema de partidos o sistema electoral, como ideales, en abstracto, apunta a los «*trade-offs*» que existen entre distintas instituciones, o arreglos institucionales,

los que varían de un país a otro. Lo que sí está claro, agrega el informe, es que las instituciones importan, y que son posibles distintos tipos de combinaciones, o arreglos, al interior de los regímenes políticos democráticos. Lo anterior, partiendo de la base, como señalan los autores, que una democracia que funciona adecuadamente es una condición necesaria para un desarrollo equitativo y sustentable, en la medida que las fuerzas económicas, incluidas las reformas de las últimas dos décadas en América Latina, no actúan en un vacío político e institucional. ¿Qué tipos de arreglos institucionales son más conducentes a la estabilidad política, en el contexto de una «democracia presidencial», como la que existe en la región? Es la pregunta que se formula el informe, advirtiendo que no se ven señales de querer moverse desde una democracia presidencialista hacia otra forma de gobierno (parlamentaria o semi-presidencial). En América Latina, la combinación más recurrente es aquella entre presidencialismo, multipartidismo, y sistemas electorales de representación proporcional. No es una combinación fácil, pero tampoco es una combinación imposible (como argumentaremos más adelante). En este contexto, según los autores, el desafío consiste en introducir incentivos tendientes a la construcción de alianzas políticas de tipo mayoritario, dentro de una democracia presidencial de tipo multipartidista. Tanto la forma de gobierno, como el sistema de partidos y el sistema electoral, deberían apuntar en esa dirección, con una especial atención por la cuestión de la institucionalización del sistema de partidos, evitando la fragmentación y la polarización partidarias.

De los tres componentes que hemos mencionado –ejecutivo, legislativo y partidos políticos– es el presidencialismo el dato más duro de todos (algo así como la cordillera de Los Andes). Trataremos de argumentar más adelante que no estamos necesariamente condenados a una forma de gobierno presidencial, pero no podemos ignorar que es la que predomina en la región, sin excepciones, desde los tiempos de la independencia. Distinto es el caso de los sistemas de partidos, los que han experimentado importantes variaciones a través del tiempo. De hecho, en este nivel América Latina ha tenido casos importantes de sistemas bipartidistas, fórmula que, según algunos autores –el trabajo clásico al respecto es el de Maurice Duverger– corresponde a la tendencia natural de todo sistema de partidos, y que facilitan la estabilidad democrática (como lo demostraría el caso de los Estados Unidos, ejemplo clásico de una democracia bipartidista). En efecto, países como Colombia (Liberales y Conservadores), Venezuela (Adecos y COPEI, o social-demócratas y demócrata-cristianos, respectivamente), Uruguay (Colorados y Blancos), Costa Rica (PLN, Partido de Liberación Nacional, y PUSC, Partido Unidad Social-Cristiana), Honduras (Partido Liberal y Partido Nacional) y Argentina (Peronistas y Unión Cívica Radical), han tenido, durante la mayor parte de la historia contemporánea, dos partidos principales

(efectivos), aproximándose a la realidad de un sistema bi-partidista. Esto ha variado de manera generalizada en nuestra historia más reciente, bajo la tercera ola de democratización. No solo se advierte un tránsito generalizado desde el bipartidismo hacia el multipartidismo, sino hacia una creciente fragmentación partidaria. Puede decirse que solo en el caso de Honduras, con el Partido Nacional y el Partido Liberal, de larga trayectoria en dicho país y, de alguna manera, en El Salvador, con ARENA (Alianza Republicana Nacionalista) y el FMLN (Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional), subsiste un sistema bipartidista. Todos los demás países han evolucionado hacia el multipartidismo.

De manera tal que la relación predominante en América Latina es aquella entre presidencialismo y multipartidismo, con sistemas electorales que varían de un país a otro, pero que giran, principalmente, en torno a la representación proporcional. Los distintos sistemas pueden variar de un país a otro, con re-elección o sin ella, con primera vuelta («*plurality*») o segunda vuelta («*runoff*»), con simultaneidad o sin simultaneidad de elecciones presidenciales y parlamentarias, con voto voluntario u obligatorio, con listas abiertas o cerradas de candidatos, con sistemas unicamerales, como en la mayoría de los países centroamericanos, o sistemas bicamerales, como en México y la mayoría de los países sudamericanos, pero en el entendido que el tipo de combinación que se establezca entre estas distintas fórmulas, debe apuntar a la representatividad y la eficacia del sistema político en su conjunto, para asegurar la gobernabilidad democrática. Los énfasis en uno (representatividad) u otro (eficacia), variarán de un país a otro, pero es necesario tomar en cuenta los «*trade offs*» que existen entre una y otra opción. No existe, pues, una fórmula única, una receta o una prescripción que sea válida, uniformemente, para todos, sino un «menú de opciones» que se pueden intentar y que, de hecho, se han intentado, en distintos países y regiones del mundo.

Por mucho que América Latina se haya caracterizado, desde siempre, y en forma invariable, por una forma de gobierno presidencial –y nada nos dice que existan posibilidades reales de avanzar hacia una forma de gobierno semi-presidencial o parlamentaria–, cada país, de acuerdo a su propia realidad, tiene que optar por el tipo de arreglos institucionales que sea más conducente a la gobernabilidad democrática. No estamos condenados a la inestabilidad política o democrática por compartir, sin excepción, una forma de gobierno presidencial. Es la existencia de distintos tipos de presidencialismo, como lo ha argumentado elocuentemente Scott Mainwaring, y de distintos arreglos institucionales, los que hacen una diferencia entre la estabilidad y la inestabilidad democrática. El arte de la política y la ingeniería constitucional consisten, justamente, en diseñar e implementar esos arreglos institucionales, y las distintas combinaciones posibles, escapando de las fórmulas simplistas. Se trata de la capacidad de

adoptar e implementar decisiones que correspondan adecuadamente a los problemas sociales y económicos de cada país, de acuerdo a su nivel de desarrollo, y al tipo de cultura política existente. Es la interacción, y el tipo de negociación y acuerdos, que puedan surgir entre los actores políticos, lo que incide en uno u otro desenlace. No hay «camisas de fuerza» –por así decirlo–, de las que no podamos escapar, trátese de una forma de gobierno presidencial o parlamentaria, y los distintos tipos de combinaciones u arreglos a los que nos hemos referido, y lo que hay es este menú de opciones que debe ser explorado en cada país, de acuerdo a su propia realidad y los objetivos que se persigan. Lo que la ciencia política puede hacer, como bien dicen Payne, Zovatto Mateo Díaz, es llamar la atención sobre los «*trade-offs*» que existen entre una y otra opción, en una perspectiva teórica y comparativa. Nada sustituye, sin embargo, el papel de los actores políticos y sus propias decisiones estratégicas sobre esta materia.

Una perspectiva similar a la que hemos expresado anteriormente, en torno a lo que hemos denominado la «*mesa de tres patas*», es la que adopta el informe del Banco Interamericano de Desarrollo (IADB, 2005, pp. 27 y siguientes), desde el punto de vista de las políticas públicas. Según el informe, lo que importa, verdaderamente, es el tipo de relación, o de interacción, entre el ejecutivo, el legislativo y los partidos políticos. Basado en un enfoque de políticas públicas, teniendo como parámetro la habilidad del Presidente de la República (gobierno) para avanzar en su agenda legislativa, el informe asigna un papel fundamental a los partidos políticos y el sistema de partidos. De sus estructuras dependerá, en buena medida, una exitosa implementación de las políticas públicas (agenda legislativa). Así, por ejemplo, actuando dentro de un sistema presidencialista, la existencia de partidos «programáticos», más que «clientelísticos», al interior de un sistema de partidos debidamente institucionalizado, aparece como una de las claves del éxito. La fragmentación, y la indisciplina partidaria, en cambio, pueden comprometer el éxito de la agenda legislativa gubernamental. Particularmente crítica, concluye el informe, es la situación de una democracia presidencial en un contexto de «gobierno dividido». Al igual que el informe de Payne, Zovatto y Mateo Díaz, el BID concluye que los gobiernos de minoría, la fragmentación y la indisciplina partidaria terminan por crear condiciones adversas desde el punto de vista de la gobernabilidad democrática. De allí que, tan importante como el contenido y las características de las políticas públicas, sea la «política de las políticas públicas», en el contexto de la democracia presidencial.

Una y otra vez, desde distintos enfoques académicos, se llega a lo que Mainwaring denominó la «difícil relación» entre presidencialismo y multipartidismo, en la realidad de América Latina. A decir verdad, si se analiza a los distintos países y regiones que corresponden a casos de «democracias multi-partidistas»

—existen múltiples estudios empíricos sobre esta materia—, se constata que la inmensa mayoría de los casos exitosos, en términos de estabilidad democrática, corresponden a democracias parlamentarias. Tal es el caso de Europa, incluida la Europa central y del este, tras la caída del muro de Berlín, con algunos casos de formas semipresidenciales (que son la excepción más que la regla general), de Canadá, Australia, Nueva Zelanda y la gran mayoría de los países miembros de la «*Commonwealth*», de la India, que corresponde nada menos que a la democracia más grande, y una de las más pobres, del mundo —lo que, dicho sea de paso, cuestiona, una vez más, aquel argumento relativo a los requisitos, prerequisites, o condiciones socio-económicas para la democracia— y de Japón, en el este de Asia, entre tantos otros ejemplos que podríamos mencionar de estabilidad democrática en el contexto de sistemas multi-partidistas. El ejemplo exactamente opuesto, de inestabilidad política crónica, a través de la historia, es precisamente el de América Latina, caracterizada desde siempre —al menos desde los procesos de la independencia— por una forma de gobierno presidencial: «es significativo que, con la notable excepción de los países latinoamericanos, pocas democracias han optado por el modelo presidencialista estadounidense... América Latina escasamente ha producido una estabilidad política duradera... La gran mayoría de las democracias estables en el mundo contemporáneo han tenido formas parlamentarias de gobierno» (Linz y Valenzuela, p. x).

¿Será lo anterior una mera coincidencia? ¿Será una coincidencia que, según parece, la inmensa mayoría de los casos de estabilidad democrática, bajo formas multipartidistas, correspondan a democracias parlamentarias, mientras que la inmensa mayoría de los casos de inestabilidad política, bajo formas multipartidistas, correspondan a democracias presidenciales, como en América Latina? Sea como fuere, lo que no puede desconocerse es que la región, con el trasfondo de una inestabilidad crónica a través de su historia, ha hecho progresos importantes en las últimas tres décadas, bajo esta reciente ola democratizadora. Por de pronto, no ha habido golpes militares ni regresiones autoritarias, con la sola excepción de Honduras. El auto-golpe de Alberto Fujimori (1992) y los rasgos autoritarios o semi-autoritarios de Hugo Chávez, en Venezuela —aunque no se puede negar que este último tiene una legitimidad democrática formal—, entre otros casos de dudosa vocación democrática, son la excepción y no la regla general. Están, por cierto, los problemas sobre la calidad de la democracia y el déficit en términos de gobernabilidad democrática, tema sobre el cual volveremos en el capítulo final. Pues bien, puede decirse que los progresos dicen relación también con la forma en que se ha ido articulando la relación —aparentemente contradictoria— entre presidencialismo y multipartidismo.

Una de las primeras aproximaciones a este tema, al interior de una declarada y explícita defensa del presidencialismo en América Latina, fue el libro de

Nohlen y Fernández (1998), en el que se sostiene como tesis central que el presidencialismo habría sorteado con éxito los desafíos de la transición, la consolidación y la gobernabilidad democrática en la región. Argumentan que el desafío que enfrenta América Latina es más bien cómo hacer que las democracias sean más eficientes, participativas y transparentes, en medio de la crisis de credibilidad y eficacia de la representación política que caracteriza a la región. Se trata, pues, de «renovar» la democracia y «adecuar» el presidencialismo para mejorar el funcionamiento de los gobiernos. Por su parte, escapando de los cánones tradicionales, y de las disputas teóricas entre presidencialismo y parlamentarismo, en el libro editado por Lanzaro (2001), se sostiene que América Latina ha ido avanzando en la articulación entre presidencialismo y multipartidismo, en torno a lo que se conoce como «presidencialismo de coalición». Aunque estos términos pudieran aparecer como contradictorios, por aquello de la «difícil combinación» –aunque no imposible, como veremos– entre presidencialismo y multipartidismo, la realidad de América Latina en las últimas tres décadas da cuenta de ricas y variadas experiencias sobre la materia.

En efecto, Jorge Lanzaro y René Antonio Mayorga señalan que, a pesar que en esta reciente etapa de democratización en la región el régimen presidencial sigue siendo la fórmula común de gobierno, dentro de esta fórmula, y en consideración a la enorme diversidad del presidencialismo «realmente existente», ha habido formas innovadoras de encarar esta relación, las que dan cuenta de las ventajas, y no solo de las desventajas, de una forma de gobierno presidencial. Ya sea bajo formas de democracia presidencial de corte «mayoritario», o de raigambre «pluralista», incluidas las fórmulas «populistas» o «neopopulistas», bajo estructuras más o menos descentralizadas, o bajo distintos sistemas de partidos y sistemas electorales, con gobiernos de mayoría o de minoría, en la experiencia reciente de América Latina no se habrían dado los «efectos perversos» que algunos autores –Juan Linz, entre los principales– atribuyen al presidencialismo. Junto con casos de «presidencialismo duro», habrían surgido diversos casos de «moderación» del sistema presidencial, bajo distintas modalidades de cooperación, negociaciones, pactos, acuerdos, compromisos y construcción de coaliciones. De esta manera, los incentivos tendientes a la construcción de alianzas o coaliciones políticas, que se supone serían privativos del parlamentarismo, habrían surgido también bajo este «presidencialismo de coalición». Este «neopresidencialismo», surgido en la historia más reciente de la región, tendría márgenes considerables de flexibilidad y de productividad, mucho más allá de lo previsto por las teorías del presidencialismo y el parlamentarismo. En la realidad concreta de América Latina existiría, pues, una rica diversidad de experiencias en tal sentido, demostrando que la combinación entre presidencialismo y multipartidismo es posible.

Profundizando en estas ideas, Lanzaro señala que «el desenvolvimiento del gobierno presidencial puede igualmente ajustarse a la geometría de los equilibrios institucionales y al abanico de opiniones a través de un armado de voluntades en el que pesen la separación de poderes y la pluralidad de representaciones políticas» (p. 20), con distintos esquemas y esfuerzos de compromiso, alianzas y coaliciones. Sin desconocer que el presidencialismo tiene, para bien o para mal, una propensión «plebiscitaria innata», que se instala más cómodamente en sistemas de vocación «mayoritaria», no pueden desconocerse las experiencias en torno a un «presidencialismo moderado», más propenso a las «gramáticas pluralistas». Por su parte, en el mismo volumen anterior, Daniel Chasquetti cuestiona aquello de la «difícil combinación» entre presidencialismo y multipartidismo, y afirma que una forma presidencial de gobierno puede incentivar la construcción de coaliciones, que esto último «atenúa» las tensiones que existirían entre presidencialismo y multipartidismo, que cuando se trata de «coaliciones mayoritarias» de gobierno se facilita aún más la estabilidad democrática y, finalmente, que el multipartidismo «moderado» ha de preferirse a los multipartidismos «extremos» (definidos estos últimos por la excesiva proliferación de partidos políticos). El principal problema, pues, estaría radicado en los presidencialismos multipartidistas *sin* coaliciones de gobierno. Por el contrario, el presidencialismo *con* coalición, o presidencialismo *de* coalición, haría posible la articulación entre presidencialismo y multipartidismo.

Todas estas contribuciones apuntan a recordar que el presidencialismo multipartidista es, hoy por hoy, la combinación político institucional más común en la región, y que existen, al respecto, una variedad muy rica y diversa de experiencias en torno a distintos tipos de presidencialismo que han podido coexistir con un sistema multipartidista, en torno a la construcción de coaliciones políticas. Son estas últimas, y los incentivos que se pueden diseñar y establecer en torno a ellas, las que hacen posible esa coexistencia. De esta manera, las coaliciones políticas son viables en el presidencialismo, y la estabilidad política es posible bajo una democracia presidencial multipartidista. Esa estabilidad democrática sería particularmente viable bajo fórmulas de coaliciones mayoritarias de gobierno, al interior de un multipartidismo moderado.

Diversos trabajos han abordado, en la ciencia política, en una perspectiva comparativa, sobre una base teórica y empírica, el tipo de relación entre el ejecutivo y el legislativo, que está en el centro de este debate en torno al presidencialismo y el parlamentarismo. Muchos de ellos tienden a demostrar, no sólo que es posible la estabilidad democrática bajo una forma de gobierno presidencial, sino que, en muchos países de América Latina, los parlamentos tienen más poder del que usualmente se reconoce. Entre esos trabajos, queremos mencionar muy particularmente el interesante aporte de Pérez Liñán (2005), quien, sobre la

base de un estudio de 27 episodios que tuvieron lugar entre 1950 y 2000, en que el ejecutivo clausuró el legislativo, o en que este último removió al Presidente de la República de su cargo, señala como hipótesis central que la democratización de los sistemas presidenciales, en América Latina, especialmente en la medida que se consolida la democracia, ha tendido a limitar la habilidad de los Presidentes para desafiar a las legislaturas, y que, incluso, en muchos casos, puede hablarse de una verdadera «supremacía legislativa». La menor probabilidad de las intervenciones militares, la eliminación de mecanismos constitucionales que han sido utilizados por el ejecutivo para disolver al congreso y, en general, la significativa estabilidad que se puede notar en el ambiente constitucional, habrían contribuido a ello. Recordemos que, en otro trabajo (Pérez-Liñán, 2007), según hemos visto en el capítulo III, el autor se ha referido a cómo las «acusaciones constitucionales» –una de las expresiones de esta «supremacía legislativa»– habrían colocado al ejecutivo a la defensiva. Las acusaciones constitucionales habrían conducido a cambios de *gobierno*, pero no a cambios de *régimen* político –se trataría de «crisis sin quiebre» (democrático). De esta manera, lo que estaría emergiendo en la historia más reciente de América Latina sería una relación más equilibrada entre el ejecutivo y el legislativo. De hecho, habríamos pasado de una «moderada supremacía del ejecutivo», en las décadas de 1960 y 1970, a un mayor predominio parlamentario bajo esta reciente ola democratizadora.

Finalmente, cabe formular la pregunta: ¿está América Latina condenada al presidencialismo? Si el presidencialismo es, tal como lo hemos insinuado anteriormente, algo así como la cordillera de Los Andes, entonces no hay nada que hacer. Si bien es cierto que el presidencialismo está en el ADN de América Latina, ello no debe llevarnos a una mirada a-crítica, generalmente fundada entre el mito del presidencialismo y un marcado prejuicio contra el parlamentarismo –el que, dicho sea de paso, nunca se ha intentado seriamente en América Latina. Lo más cerca que ha estado este último de convertirse en realidad fue en el marco de la Asamblea Constituyente de Brasil, en 1987-1988 –y, de alguna manera, en la vieja república de 1889-1930–, en que la fórmula fue rechazada por el electorado. En el caso de Chile, se habla, erróneamente a mi juicio, por ensayistas e historiadores, no así de politólogos, del llamado «régimen parlamentario», como el que habría existido entre 1891 y 1920. En algún trabajo (Burgos y Walker, 2003) he argumentado que se trató de un «presidencialismo desvirtuado» más que de una forma de gobierno parlamentaria, conteniendo, eso sí, una serie de «incrustaciones parlamentarias», relacionadas con las prácticas políticas más que con los textos constitucionales. En ese mismo trabajo hemos postulado la posibilidad de una forma de gobierno parlamentaria para Chile, aunque no viene al caso reproducir los argumentos allí expresados, en este libro que es sobre América Latina.

No puedo negar, como ocurre con muchas personas, estudiosos y políticos, que con el tiempo me he hecho un poco más escéptico sobre el tema, no tanto porque no logre divisar buenas razones para instaurar una forma de gobierno parlamentaria para países como Chile, Uruguay y Costa Rica, sino porque no diviso la viabilidad de una empresa semejante, que, a decir verdad, sería un verdadero giro copernicano en América Latina, en términos tanto de las instituciones como de la cultura política. Tal vez, como ha ocurrido en mi caso, ocho años en el parlamento, y otros tantos en el ejecutivo, han contribuido a ese mayor escepticismo. Adicionalmente, como han dicho Shugart y Carey, la «mala noticia» para los defensores del parlamentarismo es que «ningún caso de sistema presidencial existente ha cambiado hacia un sistema parlamentario, mientras que en varios casos encontramos la trayectoria opuesta» (Shugart y Carey, 1992, p. 3). Sea como fuere, lo que no puede desecharse *a priori* es la posibilidad de innovar al respecto, teniendo en cuenta, que más que la cuestión del presidencialismo –o del parlamentarismo, para tal efecto–, en sí mismo, la cuestión que debe plantearse es la relación entre el ejecutivo, el legislativo y el sistema de partidos y las distintas combinaciones entre ellos.

Si el caso a favor del parlamentarismo puede aparecer tal vez como una idea descabellada, en consideración a la cultura política de América Latina –aunque hemos hecho lo posible a lo largo de este libro por escapar de los determinismos de cualquier tipo–, ¿por qué entonces no plantearse, en algún país, o conjunto de países, con ciertas características –un grado apreciable de institucionalización de su sistema de partidos, por ejemplo, y una cultura democrática más arraigada–, la posibilidad de introducir la figura de un Primer Ministro, al lado de la figura del Presidente de la República? Los politólogos entrarán a definir hasta qué punto una experiencia semejante se acerca, o no, a la de una forma de gobierno semi-presidencial. En fin, lo que he querido hacer en estas últimas líneas, es formular ciertas preguntas e interrogantes, de un modo tentativo y preliminar, abriendo nuevas avenidas para el debate en el plano de las ideas, el debate académico y el quehacer político, más que cerrar posibilidades en tal o cual sentido, escapando de prejuicios, fatalismos o determinismos de cualquier tipo. A pesar de lo que afirma Cheibub, el debate no está cerrado y lo que estas líneas han intentado es analizar los pro y los contra de las distintas opciones, mostrando la complejidad y la rica diversidad de América Latina sobre esta y tantas otras materias.

Capítulo VII

LA NUEVA CUESTIÓN SOCIAL¹

La llamada «cuestión social» en América Latina estuvo en el centro de la crisis oligárquica y del modelo nacional y popular que apuntó a la sustitución del antiguo orden oligárquico por un nuevo orden democrático, cuestión que constituye la trama y guía de este libro. Aquella estuvo vinculada al surgimiento de un nuevo proletariado, en el incipiente proceso de industrialización que se abría paso en la última fase del crecimiento «hacia fuera», acompañado de las migraciones del campo a la ciudad y de los fenómenos de urbanización asociados a los procesos de modernización. Las pugnas entre clericales y anti-clericales, típicas del siglo XIX, en torno a la «cuestión religiosa», fueron dando lugar a nuevos movimientos y organizaciones, sociales y políticos, que procuraron representar los intereses de los sectores populares y medios emergentes, en torno a un nuevo modelo de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones dirigida desde el estado, la que procuraba sentar las bases de un desarrollo más autónomo, con un importante componente nacional y popular. Algunas veces ese proceso se dio bajo una forma política democrática, en otros casos se dio bajo una forma autoritaria. Las características, consecuencias e implicancias, económicas, sociales y políticas, de ese modelo de desarrollo, las hemos analizado en los capítulos II y III.

¹ Este capítulo se basa, fundamentalmente, en las investigaciones y estudios llevados a cabo, conjuntamente, entre CIEPLAN y el Instituto Fernando H. Cardoso, entre los años 2006 y 2009. Los resultados de los mismos pueden encontrarse en Cardoso y Foxley (2009), y en los tres volúmenes publicados bajo la coordinación de Eugenio Tironi, sobre «cohesión social» en América Latina: Tironi (2008), Valenzuela y otros (2008), y Gasparini y otros (2008). Son innumerables las conversaciones, conferencias, seminarios y monografías, dentro y fuera de Chile, que han inspirado las ideas contenidas en este capítulo, incluyendo el seminario sobre «*Social Cohesion in Latin America (Assembling the Pieces)*», que tuvo lugar en el Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, el 16 de abril de 2009. En las líneas que siguen he procurado recoger lo más medular de esa reflexión, en relación a lo que se ha denominado la nueva cuestión social de América Latina.

Aunque, en algún sentido, aún estamos en un proceso de «des-oligarquización», el que tiene bastante que ver con el fenómeno del «neo-populismo» al que nos hemos referido en el capítulo V, y aunque el tema de la pobreza y la desigualdad permanece como el elemento de continuidad en términos de su desarrollo económico y social, América Latina ya no es la misma de antes. La nueva cuestión social que surge en la región, en nuestra historia más reciente, tiene características muy distintas de las que hemos conocido en el pasado. Esta surge de los profundos cambios económicos y sociales, vinculados a la nueva estrategia de desarrollo que se impone en la región, en la era de la globalización. A esas profundas transformaciones hemos dedicado el capítulo IV. Más importante aún, esta nueva cuestión social surge en un contexto democrático.

Tal vez como un aspecto de la vieja promesa de pasar del subdesarrollo al desarrollo, los países de la región tienen poco que ver con el paisaje económico y social basado en el atraso, el subdesarrollo y el llamado «Tercer Mundo» que conocimos hasta las décadas de 1960 y 1970, coincidiendo con la declinación del anterior modelo de desarrollo. La nueva cuestión social se relaciona, más bien, con la realidad de países de «ingresos medios», en el contexto de las economías emergentes, las que aparecen, en la historia más reciente, como las más dinámicas del mundo. Como señala Alejandro Foxley, los países de ingresos medios son algo así como un «Segundo Mundo», distinto del Primero y del Tercer Mundo, pero compartiendo, simultáneamente, características de ambos: «se trata de sociedades caracterizadas por el conflicto, que pueden alcanzar un significativo progreso durante un determinado período de tiempo, pero que son afectadas por frecuentes caídas en los niveles de crecimiento, tensiones sociales e inestabilidad política. En síntesis, se trata de economías y sociedades en las que no todo va bien al mismo tiempo, aunque la tendencia predominante ha sido hacia más elevados niveles de desarrollo» (Foxley, 2009). Aunque América Latina está aún muy lejos de alcanzar el gran dinamismo de los países asiáticos –del sudeste, del este y del sur de Asia–, sí puede decirse que nos encontramos «a medio camino» (Cardoso y Foxley, 2009), en la perspectiva del desarrollo económico y social.

Lo anterior, sin perjuicio de la necesidad de hacernos cargo de la gran heterogeneidad de la región, con algunos países que llevan la delantera (Brasil, México, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Argentina), mientras que otros países muestran un gran rezago (Nicaragua, Honduras, Guatemala, Bolivia y Paraguay). Un tercer grupo de países se encuentra en una etapa de desarrollo intermedio (Colombia, Perú, Venezuela, El Salvador y Ecuador), según veremos más adelante, sobre la base de los estudios del Banco Mundial. Se trata, pues, de un proceso desigual, en el que se ha transitado, y se sigue transitando, en forma contradictoria y a ratos tortuosa, con avances y retrocesos, desde el subdesarrollo al desarrollo.

Un ejemplo de los avances que han tenido lugar en la región es el quinquenio virtuoso de los años 2003-2007, en que, tal vez como nunca antes, nos hemos acercado al triple objetivo de democracia, crecimiento y equidad (tanto en términos de reducción de la pobreza como de la desigualdad). Todo ello, en claro contraste con la «década perdida» (1980s), en medio de los complejos procesos de transición a la democracia de esa misma década, y la «media década perdida» (1998-2002), tras el impacto de la crisis asiática. Hoy por hoy, imperan elecciones libres y democráticas (democracia electoral), tal vez como nunca antes en la historia de América Latina (volveremos sobre este punto en el próximo capítulo). Junto con ello, la región ha experimentado, para el quinquenio 2003-2007, un ritmo de crecimiento económico de 5,5%, con un crecimiento de las exportaciones de un 7% anual. Por su parte, la deuda pública se redujo desde un 65% del PIB, en 2003, a un 35%, en 2007, mientras que el desempleo disminuyó desde un 11 a un 7,5% (Foxley, 2009). En lo que se refiere a la pobreza, según cifras de la CEPAL, esta disminuyó desde un 44% (2003), a un 34% (2007), lo que significa que hay 184 millones de latinoamericanos que aún viven bajo la línea de la pobreza (mientras que 68 millones viven en la indigencia). Según la CEPAL (Panorama Social, 2008), nueve países de la región mejoraron su distribución del ingreso en el quinquenio anterior. En una línea similar, Nora Lustig (2009) argumenta que, desde comienzos de la década actual, 11 de 18 países de la región dieron cuenta de un mejoramiento en la distribución del ingreso. A pesar de ello, América Latina sigue siendo, junto con el África Sub-Sahariana, la región más desigual del mundo.

Más allá de que aún no sabemos cuáles serán las verdaderas implicancias de la profunda crisis financiera y económica de 2008-2009 –la que, dicho sea de paso, confirma que los *shocks* externos siguen siendo uno de los principales obstáculos en el camino del desarrollo–, lo cierto es que, según intento demostrar en las líneas que siguen, América Latina ya no es la misma de antes. Los profundos cambios de todo tipo, en la región y en el mundo, y las grandes transformaciones económicas y sociales habidas en las últimas dos o tres décadas, nos hablan de una estructura económica y social muy distinta de la que hemos conocido históricamente. En el corazón de esos cambios está la nueva realidad de países de ingresos medios.

En efecto, dentro de la gran heterogeneidad de la región y siguiendo la clasificación del Banco Mundial entre países de ingreso «alto», países de ingreso «medio-alto», países de ingreso «medio-bajo» y países de ingreso «bajo», puede decirse que, «en 2007, este indicador revela que la situación de la población latinoamericana concuerda con una especie de clase media internacional. No hay países considerados de ingreso bajo y casi dos tercios (65%) se encuentran en países de ingreso medio-alto» (Medici, en Cardoso y Foxley, p. 494). En una

línea similar, sistematizando y ampliando los datos disponibles, sobre la base del criterio empleado por el Banco Mundial, que es también el de la OECD, aunque ahora desde el punto de vista de la cooperación internacional con «países de renta media» (PRM), el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España (2006) señala que existen en el mundo 93 países, sobre un total de 208 países y territorios, que pueden considerarse como de renta media. Junto con los 54 países que denomina de «ingreso alto» (ninguno de ellos de América Latina), y los 61 países que corresponderían a «ingreso bajo» (sólo Nicaragua estaría en esta categoría, en lo que se refiere a la región), existirían 93 países de renta media, que a la vez se subdividen en 37 países de ingreso «medio-alto» (entre US\$ 3.035 y US\$ 9.385 –dólares de 2003) y 56 países de ingreso «medio-bajo» (entre US\$ 766 y US\$ 3.035). Estamos hablando, pues, de países de un ingreso per cápita que va de US\$ 766 a US\$ 9.385, que corresponden al 35% del PIB mundial (en paridad del poder adquisitivo), al 31,1% de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, al 23,7% de la inversión extranjera directa, y al 57,8% de las remesas al exterior. En estos países reside el 47,5% de la población mundial, algo más del 41% de la población pobre del mundo, agrupando al 60% de los países tradicionalmente considerados «en desarrollo». El grueso de los PRM estaría concentrado en dos regiones: América Latina, con el 32% de los casos, y Europa y Asia Central, con el 25%. Dentro de su gran heterogeneidad interna, estos países y regiones se caracterizan por su gran vulnerabilidad a los *shocks* externos y a las crisis internas. Según el informe, en el caso de América Latina, dentro de la categoría de renta «media-alta» estarían situados Chile, Costa Rica, Uruguay, México, Panamá, Argentina, Venezuela y Brasil, mientras que en la categoría de renta «media-baja» estarían ubicados El Salvador, Perú, Ecuador y Colombia, y, más atrás, Guatemala, Paraguay, Honduras y Bolivia.

Por su parte, confirmando las tendencias anteriores, aunque ahora desde el punto de vista de las percepciones en términos de opinión pública, es interesante constatar que, según Latinobarómetro (2006, preparado en conjunto con la CEPAL), el 7% de la población latinoamericana se considera «rica», el 32% se considera «pobre» y un significativo 60% se considera de «clase media». Argentina, Chile y Uruguay lideran el grupo, con más del 70% de los encuestados autocalificados como de «clase media», mientras que Nicaragua, El Salvador, Honduras y Ecuador se consideran en el extremo «pobre». Lo anterior indica que, tanto objetivamente, sobre la base de la clasificación del Banco Mundial, como subjetivamente, en términos de las percepciones en el nivel de la opinión pública, la nueva realidad social de América Latina está dada por países de ingresos medios que han transitado, y siguen transitando, entre el subdesarrollo y el desarrollo, dentro de la gran heterogeneidad que es característica de la región.

Esta nueva realidad económica y social tiene bastante que ver con la inserción internacional de América Latina, en la era de la globalización, aunque a este respecto habría que hacer referencia tanto a los logros como a las enormes carencias existentes. En efecto, según un estudio (Benavente, en Cardoso y Foxley, 2009), desde el punto de vista de la innovación y la competitividad, que es donde reside la gran brecha entre los países desarrollados y los países en desarrollo, junto con los países «avanzados» con ingresos por habitante superiores a US\$ 35.000 anuales (Finlandia, Irlanda y algunos países asiáticos), y un segundo grupo de países avanzados, aunque de desarrollo más reciente, con ingresos entre US\$ 24.000 y US\$ 30.000 (Australia, Corea del Sur, Portugal, Nueva Zelanda, entre otros), recién en un tercer grupo, mucho más atrás, se asomarían algunos países en vías de desarrollo, como los países bálticos y Malasia, entre los que se incluirían, con algún grado importante de distancia, países latinoamericanos como Argentina y Chile. La tesis del autor es que, junto con tener cuentas macro económicas ordenadas, y los esfuerzos de «transpiración» que se requieren en términos de ahorro e inversión, lo que se necesita para pasar a los dos primeros grupos es un grado mucho mayor de «inspiración», en términos de la incorporación de mayor conocimiento, mejores prácticas productivas y, en definitiva, capacidad de innovación.

De esta manera, si lo que veíamos anteriormente en términos de la realidad de «países de renta media» nos ayuda a distanciarnos, hacia abajo, de los 61 países de ingreso «bajo», principalmente de África, la gran brecha existente en términos de innovación y competitividad nos separa, hacia arriba, de los países desarrollados. Así, el crecimiento de América Latina habría estado muy basado en la transpiración (principalmente el trabajo, con mano de obra barata y mal calificada, concentrada en la explotación de los recursos naturales), pero con avances poco significativos en materia de inspiración (conocimiento). Cómo pasar de un país de US\$ 15.000 (PPP), como en el caso de Chile, uno de los países más abiertos de América Latina, a uno de US\$ 20.000 o US\$ 25.000 –es decir, a ser un país desarrollado–, es el estudio que encabeza Alejandro Foxley (2009), reforzando la idea de un país, y de una región, que se encuentra «a mitad de camino» en la perspectiva del desarrollo. Al hacer una comparación con «países afines» –esto es, de tamaño mediano o pequeño, situados en la periferia de los centros de poder económico, que alguna vez estuvieron a mitad de camino y que han logrado dar el salto al desarrollo (Australia, Nueva Zelanda, Corea del Sur, Finlandia, Irlanda, Noruega, España y Portugal)–, Foxley atribuye una gran importancia a la formación de capital humano de calidad, especialmente en el ámbito de la educación.

Por su parte, al observar el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial, junto con advertir el gran rezago de América Latina en este ámbito,

Benavente añade que países como Argentina, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay se encontrarían en una segunda etapa de desarrollo («intermedia»), en que, a los factores de trabajo y capital (transpiración), se añade la búsqueda de ganancias de eficiencia. El salto más importante, sin embargo, desde el punto de vista del desarrollo, es el que tiene lugar entre esta etapa, y la tercera y definitiva, en que priman la innovación y el progreso tecnológico (solo Brasil, Chile y Costa Rica tendrían alguna posibilidad de acercarse a esta tercera y última etapa). América Latina, con un gasto de solo 0,8% en investigación y desarrollo, muestra un gran rezago desde una perspectiva comparativa, si consideramos, por ejemplo que, en 2005, los países europeos acordaron elevar su gasto en investigación y desarrollo a un nivel superior al 3% de su producto (nivel que ya existe en países como Israel, Finlandia y Corea del Sur). Concluye el autor señalando que «la mayoría de los países de América Latina se encuentran todavía en etapas intermedias de ingreso» (Ibid., p. 335), con una fuerte distancia de los países desarrollados.

Surgen, del contraste anterior –hacia abajo, como países de ingreso medio, y hacia arriba, en términos de innovación y competitividad–, los claroscuros del desarrollo social y económico de América Latina, en este intento por transitar desde el subdesarrollo al desarrollo.

Tal vez la manera más adecuada de caracterizar la nueva realidad social de la región es en relación a los profundos cambios sociodemográficos que han tenido lugar en su interior, en las últimas décadas. Es así como, según el estudio de Osvaldo Larrañaga (en Tironi, 2008), los siguientes corresponden a algunos de los principales cambios que han tenido lugar en América Latina: en primer lugar, están los cambios en los comportamientos reproductivos de la familia latinoamericana, caracterizados por una profunda y rápida caída en la tasa de fecundidad, hasta el punto que las mujeres de la región están teniendo la mitad de los hijos que sus madres hace tres o cuatro décadas (2,9 contra 6,2 hijos). Esta caída de la tasa de fecundidad, junto al aumento de la esperanza de vida, modifica estructuralmente el funcionamiento de los hogares y las sociedades, incluyendo el llamado «bono demográfico» –asociado este último a una más favorable relación entre individuos laboralmente activos y pasivos– con potenciales beneficios desde el punto de vista de los aumentos en la disponibilidad de bienes por habitantes, reducción de las desigualdades de ingresos y de oportunidades, y una mayor igualdad de género.

Un segundo cambio se refiere a la nueva división del trabajo en los hogares, lo que está dado principalmente por la progresiva incorporación de la mujer al mercado del trabajo. Tal vez sea este el mayor cambio sociodemográfico, en América Latina, en las últimas décadas. Lo anterior redundó, no solo en un mejoramiento en términos de la reducción de la pobreza y la desigualdad de

ingresos, sino que en la propia autoestima y dignidad de la mujer, incluyendo su incorporación al espacio de lo público. Veremos más adelante, sin embargo, que cada uno de estos cambios conlleva diversos tipos de costos, con importantes implicancias, por ejemplo, en términos de los regímenes de bienestar social y de las políticas sociales.

Un ejemplo de estos costos se relaciona con un tercer cambio que anota Larrañaga, que es el que se refiere al crecimiento de la población constituida por los adultos mayores, en la medida que dicho sector requiere de nuevos tipos de financiamiento, de provisión de salud y de cuidado. Al igual que la situación de los niños, la situación de creciente desprotección de los adultos mayores se relaciona con la progresiva ausencia de la mujer del hogar, y las nuevas modalidades de relación entre el estado y las familias. El aumento de la población de adultos mayores está relacionado con el descenso en la tasa de fecundidad y/o los aumentos en la expectativa de vida de la población, la que ha pasado de 56 años (1960), a 72 años en la actualidad.

Un cuarto cambio se refiere a los tipos de familias existentes en la región, en torno a las modalidades alternativas al matrimonio, asociados a nuevos patrones culturales y sociales. El aumento de las separaciones, convivencias, madres solteras, niños que crecen con un solo padre biológico y, en general, la fragmentación de la familia tradicional, en relación al modelo de familia nuclear, son algunos de los cambios que experimentan los países latinoamericanos. Aunque siempre hubo una «dualidad de códigos» en las familias hispanoamericanas, que estuvo dado, por un lado, por el patriarcado tradicional europeo sobre la base de la dominación masculina y la obediencia de la mujer y, por el otro, el establecimiento de parejas informales y nacimientos extra-conyugales, la realidad actual de uniones consensuales y de niños que viven en hogares monoparentales, entre otros, tienden a reforzar los cambios sociodemográficos que hemos señalado, con fuertes incidencias en materia de políticas sociales.

Finalmente, según Larrañaga, están los cambios en relación al rol de la familia en la transmisión de la desigualdad socioeconómica. Aquella es una de las instituciones sociales clave en la reproducción de la desigualdad social, como lo demuestra, por ejemplo, la formación de parejas entre pares; es decir, que comparten las mismas características socioeconómicas (homogamia). La práctica extendida de segregación económica en la formación de parejas es una de las causas de la reproducción de la desigualdad. Todos los cambios señalados anteriormente, en el centro de los cuales están el rol de la familia y de la mujer, son similares a los experimentados por los países desarrollados, como un aspecto de la modernización de las estructuras económicas y sociales. Aunque muchos de estos cambios apuntan en una dirección positiva, especialmente desde el punto de vista de la «cohesión social», a la que nos referiremos más adelante, ellos

conlleven fuertes modificaciones, no solo en los patrones sociales y culturales existentes, sino en las políticas sociales, con implicancias tanto positivas como negativas.

REGÍMENES DE BIENESTAR SOCIAL

Los cambios económicos y sociales que ha experimentado América Latina en los últimos años y décadas, algunos de los cuales hemos mencionado anteriormente, conllevan una nueva forma de entender los regímenes de bienestar social². La nueva realidad de países de ingresos medios, con el surgimiento de nuevos sectores medios, en una etapa intermedia de desarrollo, basada en la inserción en la economía global, tiene fuertes implicancias en términos de los regímenes de bienestar social existentes en América Latina, en una realidad muy distinta a la de los países desarrollados (principalmente europeos, en torno al estado de bienestar). En apretada síntesis, sobre la base de los trabajos de Esping-Andersen, Mario Marcel (en Tironi, 2008) sostiene que, en la realidad de los países desarrollados del mundo capitalista, los regímenes de bienestar social –principalmente desde el punto de vista de los proveedores de bienestar– se habrían constituido sobre la base de distintas formas de articulación entre el estado, el mercado y las empresas. Según el énfasis en uno u otro, aquellos con mayor incidencia del estado corresponderían a un régimen «social demócrata» (Suecia, Dinamarca), aquellos con mayor énfasis en el mercado corresponderían a un régimen «liberal» (Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda, Gran Bretaña), mientras que aquellos con acento en las empresas –y en menor grado, del estado– corresponderían a un tipo de régimen que Esping-Andersen denomina «conservador-corporativista» (Alemania, Italia).

La realidad de América Latina sería diferente del modelo existente en los países desarrollados, en el sentido que, junto con el papel del estado, del mercado y de las empresas, existiría una fuerte incidencia de las familias –una de las críticas que se ha dirigido a Esping-Andersen es el haber descuidado el análisis de la familia para los casos del sur de Europa, más parecidos a la realidad de América Latina– y de la economía informal (sumergida). Se trata, pues, una vez más, de una realidad mucho más compleja, que deriva, finalmente, en cuatro tipos de regímenes de bienestar: los que denomina de «potencial estado de bienestar» (PEB), que corresponden a los que, históricamente, supieron combinar la sustitución de importaciones con diversos sistemas de seguridad

² Se entiende por «régimen de bienestar» el conjunto de reglas, instituciones, actores e intereses estructurados que producen resultados en términos de bienestar social.

social, contando con un papel más activo del estado, y una mayor continuidad democrática y solidez institucional (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay); en el extremo opuesto, los regímenes de tipo «informal-desestatizado», caracterizados por una virtual ausencia del estado como proveedor significativo de bienestar, siendo reemplazado por la informalidad, el mercado y/o las familias, con serios conflictos internos y una significativa debilidad de sus instituciones políticas, dentro de estructuras que podrían calificarse de premodernas y precapitalistas (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú). Finalmente, entre los dos extremos, en una suerte de nivel intermedio estarían, por un lado, un tipo de régimen de bienestar social que Marcel califica de «conservador», en que los principales proveedores serían las empresas y las familias, con fuerte incidencia de los ingresos no tributarios (petróleo), y con historias político-institucionales muy disímiles (Ecuador, México y Venezuela) y, por otro, uno que denomina «dual», con fuerte presencia de la informalidad (economía sumergida) y, en menor medida, del mercado y el estado, con niveles significativos de conflictividad (Bolivia, Colombia y Panamá).

Estos cuatro regímenes de bienestar social dan cuenta, a su vez, de disímiles niveles de desempeño en el ámbito económico-social. Así, por ejemplo, el porcentaje de personas que están bajo la línea de la pobreza (siguiendo el criterio del Banco Mundial, de US\$ 2 diarios) en los países de «potencial estado de bienestar», es de un 8,3%, contra un 38,7% de los «informales-desestatizados», con un PIB per cápita de US\$ 8.714 para los primeros, y de US\$ 4.194 para estos últimos. Mientras los países de PEB cuentan con un 30% de gasto público total en relación al PIB, la cifra para los países informales-desestatizados es de solo un 18%, con un gasto social para los primeros de un 64,5% del gasto público total, en comparación a un gasto social para estos últimos de un 41,6%. Finalmente, entre otros ejemplos que se podrían citar, mientras los países del PEB tienen una carga tributaria de 18,8% del PIB, la cifra para los países de regímenes informales-desestatizados es de solo un 14,8%. En general, los dos regímenes restantes se ubican en posiciones intermedias, bajo distintos parámetros.

Una de las conclusiones de Marcel, comparando este tipo de regímenes de bienestar social existentes en América Latina, «en proceso de transición a la modernidad», es que «la mayor participación del Estado en la generación y distribución de bienestar es claramente beneficiosa desde el punto de vista del desarrollo social y no parece involucrar una pérdida de competitividad ni de potencial de crecimiento» (Ibid, p. 206). El contraste entre los países de PEB y los informales-desestatizados es elocuente al respecto. Lo anterior, en un cuadro de considerable dispersión de los indicadores sociales, en un contexto general de alta pobreza y distribución desigual de los ingresos. A pesar de los

niveles de desigualdad, añade Marcel, la mayoría de los países de la región se ubica en un «estado intermedio de desarrollo».

Los cambios económicos y sociales que brevemente hemos descrito, casi como pinceladas de una realidad mucho más compleja, llena de tensiones y contradicciones, tienen una serie de implicancias en cuanto a la forma de abordar los temas de la pobreza y la desigualdad, especialmente desde el punto de vista de las políticas públicas y, dentro de ellas, de las políticas sociales. Así, por ejemplo, según el propio Marcel, como lo ha expresado, en diversos trabajos y presentaciones, esta nueva realidad social implica pasar desde un enfoque estático (foto), como ha sido tradicional en la región, que consiste básicamente en contar el número de pobres, según estén por sobre o por debajo de la línea de la pobreza, a un enfoque dinámico (película), en que las políticas sociales consideran la situación de aquellos sectores que entran y salen, hacia y desde el mundo de la pobreza, atendiendo a la vulnerabilidad de distintos sectores sociales, en la perspectiva más amplia de la movilidad social. Ello implica atender a la realidad de los nuevos sectores medios, junto con la realidad de los sectores de pobreza y extrema pobreza. Como estos últimos tienden a disminuir su importancia relativa, y los sectores medios a aumentar la suya, se hace necesario pasar desde un enfoque tradicional, de «focalización» en la pobreza y la extrema pobreza, muy propio de un esquema estático, o tradicional, a un enfoque de «universalización» de prestaciones y/o derechos sociales –según sea el enfoque, o perspectiva que se adopte–, en la perspectiva de lo que en Europa se conoce como «estado de bienestar», o lo que en la realidad de América Latina generalmente se conoce como una «red de protección social». Esto implica atender a las necesidades y demandas del conjunto de la población y, muy especialmente, de los sectores más vulnerables, que, como se ha dicho, ya no se agotan en los sectores de pobreza y extrema pobreza, sino que deben considerar también la realidad mucho más amplia, dinámica, y compleja de los nuevos sectores medios que caracterizan al desarrollo económico y social de América Latina –por su heterogeneidad y falta de identidad en términos de clase, corresponde hablar de «sectores medios» más que de «clase media» propiamente tal.

Sin duda alguna que lo anterior pasa por plantearse hasta qué punto es sostenible en el tiempo –la hipótesis que acompaña a este análisis es que no lo es– el mantener los actuales niveles de gasto social y de carga tributaria, en la nueva realidad de países de ingresos medios que hemos descrito. En una región con elevados niveles de pobreza (34%, equivalente a 184 millones de pobres, para 2007), considerada como la más desigual del mundo, con un coeficiente de Gini de .53 –frente a un .45 del este de Asia y África Sub-Sahariana, y a un .36 de Europa, Asia central, sur de Asia, y países desarrollados (Lustig, 2009)–, en proceso de modernización, «a medio camino» en el tránsito desde el subdesarrollo

al desarrollo, es inevitable plantearse la cuestión del esfuerzo fiscal que ello implica. Lo anterior supone, por cierto, preguntarse tanto por el nivel del gasto social y de la carga tributaria, como por la eficiencia de ambos.

El gasto promedio del gobierno general, en América Latina, a mediados de la década del 2000, era de un 25% del PIB, comparado con un 40% en el caso de los países de la OECD, mientras que en términos del gasto público por habitante, la diferencia entre la región y los países de la OECD es de 1 a 20 (los datos siguientes están tomados de Marcel y Rivera, y Meller, en Cardoso y Foxley). Por su parte, el gasto social representa un 48% de ese gasto promedio, equivalente al porcentaje que destinan a tal efecto los países de la OECD. En relación al PIB, el gasto público social de la región en su conjunto (promedio) es de un 11,5%, con variaciones que van entre un 5 y un 23%, dependiendo del país de que se trate –la cifra de la OECD (2003) es de un 29% del PIB, casi el triple. En general, se trata de un gasto moderadamente redistributivo, con mayores grados de focalización (en los más pobres) en educación primaria y salud, comparado con un gasto social más regresivo en la educación superior y las pensiones. Desde el punto de vista de los componentes del gasto social, puede decirse que, mientras más desarrollado es el país –lo que es particularmente cierto en el caso de los países que hemos calificado de «potencial estado de bienestar»–, mayor es el gasto en pensiones y, mientras más pobre, mayor es el gasto que se destina a educación. En general, desde el punto de vista de los ciclos económicos, el gasto social ha sido bastante pro-cíclico, lo que significa que en los tiempos de «vacas gordas», aumenta el gasto social, mientras que en los tiempos de «vacas flacas», disminuye, afectando a los sectores de menores recursos cuando más se necesita de la ayuda del estado. En general, el gasto social en la región ha tenido un carácter marcadamente «asistencialista», sin perjuicio de que, en la última década, se aprecian resultados interesantes en términos de las «transferencias monetarias condicionadas», más en términos del ataque frontal a la pobreza y la extrema pobreza, en el corto plazo, que en la creación de capital humano (que era, al menos inicialmente, uno de los objetivos declarados de dichos programas), en el largo plazo.

Un bajo gasto social, y una baja carga tributaria, serían dos de las características del desarrollo económico y social de América Latina, los que resultan del todo insuficientes para dar cuenta de las nuevas realidades sociales que hemos descrito. Es así como la carga tributaria de la región corresponde a un 16% del PIB (2005) –la mitad de la que existe en los países de la OECD–, sin perjuicio de resaltar que los ingresos tributarios totales crecieron en el equivalente a 4,5% del PIB en los últimos 16 años (1992-2008). Estos ingresos tienen un fuerte componente de impuestos indirectos (9,8% del PIB), lo que se compara desfavorablemente con los de países desarrollados (5,5% del PIB), que ponen el

acento en los ingresos directos. Algunos países de la región, como México, Venezuela y Ecuador, debido a la importancia de los recursos naturales (petróleo), descansan fuertemente en ingresos no tributarios (un tercio de los ingresos totales, en los tres países mencionados), con lo que se relaja el esfuerzo tributario interno, en términos de impuestos directos e indirectos.

Diversas teorías procuran explicar la realidad, en América Latina, de estados pequeños, con una baja carga tributaria y un bajo gasto social; entre ellas, destacan las que ponen el acento en las ineficiencias de los estados en materia de gasto –y los consiguientes problemas de «legitimidad» asociados a los mismos–, las que enfatizan la falta de «reciprocidad» entre los aportes de los contribuyentes y los servicios que provee el estado –lo que se hace particularmente crítico en el caso de los sectores medios– y, finalmente, están las que enfatizan la resistencia de grupos corporativos, con fuerte capacidad de presión para impedir aumentos en los niveles de impuestos y, en consecuencia, del gasto social –de hecho, en muchos intentos recientes por llevar a cabo reformas tributarias en la región, este último factor habría sido bastante decisivo (Meller, en Cardoso y Foxley, p. 275). Sea como fuere, los niveles de carga tributaria y de gasto social existentes en la región son insostenibles desde el punto de vista de la realidad de países de ingresos medios.

Una de las principales diferencias entre América Latina y los países desarrollados (principalmente europeos), es el muy disímil impacto de los impuestos y las transferencias desde el estado, en términos de desigualdad y redistribución. En efecto, en el caso de Europa, el coeficiente de Gini, después de impuestos y transferencias es, en promedio, 10 puntos porcentuales más bajo –es decir, menos desigual– que el coeficiente de Gini determinado por el mercado (antes de impuestos y transferencias), mientras que la diferencia en América Latina es de solo uno o dos puntos porcentuales (Lustig, 2009). Dicho de otra manera, cuando se le compara con Europa, la desigualdad de ingresos que existe en América Latina, antes de impuestos y de transferencias (ingreso de mercado), es un 18% más alta que la que la de Europa, en cambio, cuando se considera la desigualdad de ingreso después de impuestos y transferencias (ingreso disponible), es un 45% más alta que la de Europa. Lo anterior significa, simplemente, que, a diferencia de lo que ocurre en Europa, los impuestos y las transferencias del estado tienen un muy bajo efecto redistributivo en América Latina, en términos de una reducción de la desigualdad de ingresos determinada por el mercado. Tal vez sea por lo anterior que, en el caso de América Latina, el gasto social presenta un impacto redistributivo mucho mayor que el de los impuestos.

En un sentido más cualitativo, puede decirse que los programas sociales de los gobiernos, principalmente en lo que se refiere al gasto social, recién

empiezan a dar cuenta, tímidamente y en forma gradual, de los nuevos sectores medios, especialmente en la medida que la «focalización» (en la pobreza y la extrema pobreza) sigue siendo la tónica general. Cómo dirigir el esfuerzo fiscal a la realidad de los sectores medios emergentes, identificando los sectores más vulnerables entre estos últimos, en un sentido más dinámico que estático, de universalización de las prestaciones y no sólo de focalización, aparece como uno de los principales desafíos a resolver. Según Marcel, la transición demográfica que experimenta la región –como ocurre con la caída en las tasas de natalidad–, junto con la reducción de la mortalidad infantil, el aumento en las expectativas de vida, los aumentos en los niveles de escolaridad y la incorporación de la mujer al trabajo remunerado, deberían resultar en una mayor presión (voz) sobre el sistema político y los actores políticos, fortaleciendo el componente fiscal en la lucha contra la pobreza y la extrema pobreza, a la vez que redirigiendo dichos esfuerzos en apoyo de los nuevos sectores medios que se abren paso como uno de los elementos más característicos de lo que hemos denominado la nueva cuestión social en América Latina. La debilidad de los estados y de las instituciones, y el bajo nivel del gasto social, serían incompatibles con las dinámicas de una región caracterizada por la existencia de países de ingresos medios. El paso de una noción excluyente, en el campo de las políticas sociales, a una noción más inclusiva, supone nuevos «pactos fiscales» que se hagan eco de estas nuevas demandas sociales y políticas.

LA PERSPECTIVA DE LA COHESIÓN SOCIAL

A partir de la realidad extendida de la pobreza y la desigualdad –que, a pesar de los importantes avances del último quinquenio, permanece como un elemento de continuidad a través de la historia–, y de las nuevas amenazas que se ciernen sobre la región, como el crimen y la corrupción –nuevas al menos en cuanto a su extensión y profundidad– surge inevitablemente la pregunta acerca de qué es lo que impide el «estallido social» en América Latina, más allá del hecho de vivir en democracia, o de la experiencia más reciente en torno a un quinquenio virtuoso (2003-2007). En otras palabras, surge la pregunta acerca de qué es, en definitiva, lo que nos mantiene unidos (cohesionados) como sociedades, más allá de los males, problemas y amenazas, viejos y nuevos, que aquejan a la región. En lo que resta de este capítulo, queremos sugerir que tal vez la forma más apropiada de abordar viejos y nuevos temas sociales, como los que hemos mencionado, sea la de la «cohesión social», tanto desde el punto de vista de lo que la hace posible como de las amenazas que se ciernen sobre la misma, es decir, de los factores que la sostienen y que la erosionan.

En un sentido amplio, la pregunta sobre la cohesión social es como la pregunta clásica acerca de la modernidad y los efectos disruptivos de esta última en relación a los lazos tradicionales –solidarios y comunitarios– que han mantenido unidas a las sociedades, históricamente. En la época actual, tras la experiencia reciente de las reformas neoliberales, bajo la hegemonía de los paradigmas neoclásicos, con su énfasis en un supuesto «orden espontáneo» basado en la interacción de los individuos, los contratos y los mercados (Peña y Tironi, en Tironi, 2008, pp. 19 y siguientes), tal vez se haga aún más difícil preguntarse por los factores que hacen a la cohesión social, en la medida que esta no es el resultado de la mano invisible del mercado. Tampoco surge automáticamente de la naturaleza humana, o de un designio divino. La cohesión social no existe en estado natural, sino que se crea o se rompe. La cohesión social es «aquella fuerza o acción mediante la cual los individuos pertenecientes a una sociedad se mantienen unidos» (Tironi, 2008, p. 323). Es el pegamento que mantiene unida a una colectividad, en torno a un cierto sentido de pertenencia a la misma.

En lo que interesa a nuestro análisis, y desde una perspectiva comparativa, puede decirse que son tres los principales modelos que se plantean en torno a la cohesión social: el europeo, el estadounidense y el latinoamericano (Sorj y Tironi, 2007). Cada uno de ellos tiene su propia especificidad y da cuenta de distintas formas de entender y abordar la cohesión social, atendiendo a sus particulares configuraciones históricas, económicas, sociales y culturales.

El modelo europeo surge de dos grandes confrontaciones históricas, como fueron las guerras religiosas del siglo XVII, que dieron lugar al concepto moderno de estado («estado absoluto», en un sentido hobbesiano), y los conflictos de clases sociales que surgieron en torno al proceso de industrialización en el siglo XIX, que dieron lugar al «estado de bienestar» que se desarrolla a lo largo del siglo XX. De esta manera, es el estado el factor clave que aglutina a las sociedades europeas. El «modelo social» europeo, o estado de bienestar, se fue configurando en torno a la extensión de los derechos sociales, en un sentido amplio de ciudadanía referido al ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales. Es así como el Consejo de Europa (2005) llega a definir la cohesión social como «la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando disparidades y evitando la polarización. Una sociedad cohesionada consiste en una comunidad de individuos libres que se apoyan en la búsqueda de estos objetivos comunes bajo medios democráticos». Siguiendo con el análisis de Tironi y Sorj, fue la tradición social-demócrata, con su énfasis en el estado, la política y los derechos, y la tradición social-cristiana, con su énfasis en la familia, la sociedad civil y la vida comunitaria, compartiendo ambas un sentido anti-individualista, las que terminaron por imponerse en el viejo continente, en torno al modelo social europeo. Dicho modelo enfatiza el papel del estado,

de las políticas públicas y de las políticas sociales en su capacidad para crear y asegurar adecuados niveles de cohesión social. Es eso lo que mantiene unidas y cohesionadas a las sociedades europeas. El gran desafío de estas últimas, en la hora actual, frente a la irrupción de la globalización y el neoliberalismo, consiste en cómo afirmar los soportes de la cohesión social sin perder competitividad en el marco de la nueva economía global, con una especial preocupación por los temas de las migraciones, el desempleo y la violencia urbana.

El modelo estadounidense es muy distinto del modelo europeo. En oposición al viejo continente, con su tradición y su historia de larga data, el «nuevo mundo» aparece como la promesa de las oportunidades («*land of opportunity*»), sobre la base del esfuerzo individual y la movilidad ascendente. A diferencia del modelo europeo, en este «la cohesión social no se funda tanto en el estado como en la sociedad civil, en la ética individual y en el mercado, que es el principal mecanismo de distribución del bienestar y el reconocimiento» (Sorj y Tironi, 2007). Su promesa no es la igualdad sino la movilidad social que se funda en el mérito y el esfuerzo individual («*american dream*»). El modelo europeo gira en torno a una verdadera cultura de derechos sociales, desarrollada principalmente a partir de la acción del estado, mientras que el estadounidense va de la mano del individuo y de la sociedad civil, y su interacción en el mercado. Es el acuerdo entre las partes privadas lo que va conformando el cuerpo social y político de la nación. Tal fue el espíritu original de los «Padres Fundadores», el que se recrea permanentemente a través de múltiples asociaciones civiles que constituyen, como lo anotara Tocqueville, en la primera mitad del siglo XIX, el pagamento que mantiene unida y cohesionada a la sociedad estadounidense.

En la realidad concreta de América Latina, el concepto de cohesión social tiene bases y características muy distintas cuando se le compara con los dos modelos anteriores. A diferencia de Europa, que es donde tiene su origen el concepto de «cohesión social», en América Latina no se habrían dado los quiebres dramáticos y agonísticos del orden social que se dieron en el viejo continente en torno a las guerras religiosas y la lucha de clases, los que resultaron, finalmente, en el concepto de estado que hemos descrito anteriormente (incluyendo el estado de bienestar). Ni el estado ni la sociedad civil explicarían la cohesión social en América Latina, sino las relaciones comunitarias y su sustrato («*ethos*») cultural, las que han actuado, históricamente, como el principal factor de cohesión social en la región, haciendo más improbable el desorden social (Cousiño y Valenzuela, 1996). Así, por ejemplo, el «mestizaje» habría contribuido a neutralizar las diferenciaciones étnicas existentes, impidiendo que estas llegasen a niveles de segregación («*apartheid*») tales que pudiesen haber conducido a la ruptura de la cohesión social. Por su parte, la evangelización llevada a cabo por la Iglesia Católica habría impedido que la diferenciación religiosa alcanzara magnitudes

críticas, como en la Europa del siglo XVII, mientras que la fuerte irrupción de las Iglesias evangélicas, en nuestra historia más reciente, tampoco ha conducido a la desorganización social. En cuanto a la diferenciación política, esta habría sido abordada sobre la base de ciertos niveles de reciprocidad entre gobernantes y gobernados, en torno a distintos modelos de autoridad, como el del «patronazgo», el caciquismo y el populismo, basados en el intercambio de favores y lealtades básicas. Finalmente, en términos de los niveles de diferenciación económica, a pesar de las enormes diferencias existentes y producto de una cierta abundancia de recursos naturales (agrícolas), la baja densidad poblacional y ciertas características del antiguo orden agrario, no existió la experiencia del hambre y más bien, históricamente, con la excepción de la revolución mexicana, el campo habría sido un espacio bastante pacífico. En síntesis, las relaciones familiares y comunitarias, la cultura y la reciprocidad, el mestizaje, la evangelización, el patronazgo, el caciquismo y el populismo, entre otros, habrían sido algunas de las formas que adquirió, históricamente, la cohesión social en América Latina. Ello habría impedido que la diferenciación étnica, social, política o religiosa, y los niveles de polarización existentes, alcanzaran los niveles de «magnitud crítica» que llegaron a tener en otras regiones (típicamente, en Europa).

Dicho lo anterior, cabe hacerse la pregunta acerca de cuáles son, hoy por hoy, en la realidad concreta de América Latina, los factores que contribuyen tanto a sostener como a erosionar la cohesión social. A ese respecto, la encuesta ECosociAL, llevada a cabo en 2007, entre CIEPLAN, el Instituto Fernando H. Cardoso y el Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, en las grandes ciudades de siete países latinoamericanos (México, Guatemala, Colombia, Brasil, Argentina, Perú y Chile), nos aporta nuevos e interesantes antecedentes sobre la pregunta anterior. En general, desde una perspectiva comparativa, digamos que, a diferencia de la tradición asociativa, de tipo tocqueviliana, que está presente en la sociedad estadounidense, en América Latina se advierte una debilidad en el nivel de la sociedad civil, acompañada de importantes niveles de desconfianza y temor, lo que afecta la cooperación y el compromiso cívico de los individuos (Valenzuela y otros, 2008). Por su parte, a diferencia del modelo más igualitario, de tipo europeo, basado en una distribución equitativa de los recursos y las oportunidades de bienestar, a través de arreglos institucionales específicos, en América Latina subsisten grandes desigualdades, con fuertes niveles de desconfianza en el estado y en las instituciones.

Entre los factores que erosionan, o que amenazan, la cohesión social en América Latina, pueden mencionarse tres fenómenos principales³: en primer

³ Las líneas que siguen se basan en el análisis de la encuesta ECosociAL realizado por Valenzuela y otros (2008).

lugar, la desorganización social, y su correlato en la inseguridad y el temor, los que resienten la disposición hacia la acción colectiva y la cooperación. La delincuencia asoma como una de las principales amenazas en términos de la cohesión social, especialmente en las grandes ciudades (no hay datos sobre el mundo rural en la encuesta). Así lo indican los factores de victimización y temor existentes. Puede decirse que, aún cuando no se ve un potencial en términos de macro-violencia política (revolución), sí se ve un importante potencial en términos de micro-violencia urbana (crimen, delincuencia, narco y micro tráfico, crimen organizado, «maras», entre otros). Por cierto, está por verse hasta qué punto los déficit existentes en este último nivel (micro) pudieran llegar a tener efectos en el primer nivel (macro). Bástenos con señalar que, junto con ser la región más desigual del mundo, América Latina tiene la tasa de homicidios más elevada del mundo.

En segundo lugar, aparece la desconfianza hacia las personas más ajenas al círculo próximo, acompañada de un sentimiento de discriminación e intolerancia. Existe una elevadísima proporción de desconfianza interpersonal, especialmente hacia las personas ajenas al círculo más íntimo (familiares, amigos, vecinos), acompañado de modestos niveles de asociatividad. Finalmente, en tercer lugar, cabe mencionar la desconfianza y la enorme distancia respecto de las instituciones políticas, lo que resiente las tasas de lealtades democráticas, al interior de una fuerte alienación respecto del poder político. Lo anterior se manifiesta incluso en el grado de justificación de mecanismos extra-constitucionales, especialmente en países como Guatemala y México. En general, puede decirse que la inseguridad y la delincuencia aparecen como la principal amenaza desde el punto de vista de la cohesión social en América Latina.

Ahora bien, considerando la debilidad tanto del estado como de la sociedad civil, a diferencia de Europa y los Estados Unidos, respectivamente, ¿cuáles son entonces los factores que sostienen la cohesión social en América Latina? Según la encuesta ECosociAL y el análisis de Valenzuela y otros (2008), los siguientes serían los principales factores de soporte de la cohesión social en América Latina: en primer lugar, están las solidaridades o vínculos básicos que anidan en la familia, en la amistad, en el vecindario y, sobre todo, en la lealtad a la nación. Es interesante destacar que, a pesar de la existencia de fenómenos típicamente asociados a la modernización, como la creciente individuación, subsisten importantes vínculos de tipo tradicional, o comunitario; principalmente, la familia y la nación y, en menor medida, los amigos y los vecinos. En el caso de la familia, está por verse hasta qué punto los profundos cambios sociodemográficos que hemos descrito anteriormente, especialmente a partir de la incorporación de la mujer al mundo del trabajo remunerado, pueden llegar a afectar la cohesión social, en los términos que la hemos conocido históricamente,

planteando la necesidad de una nueva relación entre el estado y las familias. En el caso de la nación, cabe destacar que este vínculo, que tiene un fuerte componente popular, es de los más fuertes elementos de cohesión social en América Latina, muy por sobre las identidades regionales y étnicas: «la identidad nacional predomina largamente sobre cualquier identificación étnica o regional» (Ibid, p. 59). Esta fortaleza simbólica de la nación permitiría sobrevivir a la debilidad institucional de los estados, aunque está por verse cuáles pueden ser los efectos de la globalización a este respecto, en una perspectiva de futuro.

En segundo lugar, contrariamente a lo que pudiera pensarse, Valenzuela y otros, sobre la base de la encuesta ECosociAL (2007), constatan la existencia de relativamente bajos niveles de polarización política, étnica, socioeconómica (o de clase) y religiosa en la región, lo que, unido a las altas expectativas en términos de movilidad, contribuye a sostener la cohesión social. En efecto, es importante destacar que, a pesar de los altos grados de desigualdad socioeconómica existentes, en general, existen bajos niveles de polarización —entendida esta última como una alta identificación con el grupo de pertenencia (pobres, por ejemplo) y una hostilidad igualmente alta hacia el grupo de no-pertenencia (ricos, por ejemplo). A pesar de la existencia de una cierta polarización religiosa, especialmente en algunos países (México y Colombia), no se advierten grados importantes de polarización socioeconómica, étnica y política en América Latina. Incluso, puede decirse que los bajos niveles de polarización social (de clase), coexisten con una cierta legitimación de la desigualdad social, en la medida que los factores que inciden en la pobreza y en la riqueza están más asociados al logro individual que a los factores adscriptivos o sistémicos. Así, serían factores adquisitivos, o de logro, más que razones adscriptivas (dinero heredado, influencia o contactos) los que explican la riqueza y la pobreza: «aunque con diferente intensidad, la cultura del logro se impone claramente sobre la de la adscripción y esto ocurre horizontalmente en todos los estratos sociales: tanto la riqueza como la pobreza se asocian más al esfuerzo y al mérito que al origen, la fatalidad o el sistema social» (Ibid., p. 57).

En tercer lugar, de manera bastante significativa, está el efecto cohesivo que producen las elevadas tasas de movilidad educativa, según lo atestiguan los significativos avances en materia de cobertura escolar, básica y secundaria —e incluso en algunos países, en el nivel de la educación superior—, lo que se suma (y contribuye) a las optimistas expectativas en términos de la movilidad. Llama la atención hasta qué punto la cohesión social descansa fuertemente en las elevadas tasas de movilidad educativa que ha experimentado la región, las que tienden a atenuar o neutralizar los efectos de una distribución muy desigual del ingreso. Esas tasas, a su vez, según Valenzuela, hacen de soporte a un «exacerbado optimismo» en términos de las posibilidades de una movilidad social

ascendente, lo que resulta probablemente desproporcionado frente a lo que objetivamente señalan una serie de indicadores en términos del sistema educacional y el mercado del trabajo, entre otros. Una de las mayores interrogantes a este respecto surge a partir de la crisis financiera y económica 2008-2009, y la forma en que esta puede llegar a frustrar esas expectativas, especialmente cuando se le compara con el quinquenio virtuoso de nuestra historia más reciente.

Es interesante señalar que, ya hacia fines de la década de 1990, en medio de las profundas transformaciones estructurales que tuvieron lugar en la región, principalmente en una dirección pro-crecimiento y pro-mercado, diversos autores planteaban la necesidad de un enfoque más dinámico en relación a los temas de la pobreza y la desigualdad, adoptando, por ejemplo, el de «movilidad». Así, Graham y Pettinato (1999), intentando responder a la pregunta de por qué algunas sociedades toleran pacíficamente altos niveles de desigualdad, y otras no, explorando, para el caso de América Latina, la relación entre variables objetivas de desigualdad y movilidad social, con variables subjetivas como autoevaluación de la movilidad pasada y expectativas de movilidad futura, llegan a dos grandes conclusiones: por un lado, que las oportunidades y la movilidad a lo largo del tiempo son tan importantes como su distribución actual y, por otro, que las evaluaciones subjetivas de la movilidad pasada y las expectativas sobre la movilidad futura son tan importantes como las tendencias objetivas. En cuanto a las implicancias de políticas públicas de dicho análisis, los autores sugieren que el nivel de volatilidad macroeconómica y los programas de protección social existentes, resultan clave para entender las grandes diferencias en relación a la importancia relativa que los individuos le asignan al mercado/estado, y al crecimiento/redistribución. Así, por ejemplo, los datos muestran que en los países con crisis y reformas más recientes, que se han estabilizado hace poco, con bajos niveles de protección social, las personas tenderán a inclinarse a favor de las políticas pro-mercado y pro-crecimiento, y menos a favor de la redistribución estatal, lo que indicaría que en contextos de volatilidad económica los ciudadanos premian el crecimiento y la estabilidad. Por su parte, en aquellos países con reformas más estabilizadas, y con mejores sistemas de protección social, los individuos adoptarán una postura más favorable a la redistribución que al crecimiento, y al estado que al mercado.

Un año más tarde, Nancy Birdsall y la propia Carol Graham (2000) escriben un libro referido a los efectos de las reformas de mercado impulsadas en América Latina en la década de 1990, en un contexto de democratización, desde el punto de vista de la «movilidad», sobre la base de variables objetivas y subjetivas. Las autoras se preguntan si tal vez las nuevas tendencias en materia de movilidad y oportunidades que se advierten en América Latina, relacionadas con las reformas pro-mercado y pro-crecimiento impulsadas en esa década,

asociadas a una reducción en los niveles de pobreza –no así de desigualdad–, pudieran tener algún efecto en el apoyo (legitimidad) a dichas reformas económicas en la región. En otras palabras, si las reformas de mercado de la época contribuyeron, o no, a crear nuevas oportunidades para los individuos, en el contexto de la enorme movilidad económica y social asociada a un mundo en transformación. Tal vez por primera vez en su historia, América Latina avanzaba simultáneamente en la dirección de la democracia y el mercado, y surgía la pregunta acerca de la legitimidad, la sustentabilidad, y las implicancias de dichos cambios. Partiendo de la base que no había avances en términos de desigualdad –más bien, existió un retroceso–, la pregunta era si las mejores perspectivas en términos de movilidad individual (ascendente), y las oportunidades asociadas a dichos cambios económicos y sociales, en base a un sistema más meritocrático, compensaban, de alguna manera, los déficit existentes en materia de desigualdad social.

La idea central que plantean ambas autoras es que la movilidad es una mejor forma de medición en relación a las nuevas oportunidades que surgen de los cambios económicos y sociales anotados, cuando se la compara, por ejemplo, con las mediciones tradicionales sobre desigualdad (como el Índice Gini), que no dan cuenta suficientemente de dichos cambios, tanto en un sentido objetivo como subjetivo, relativo a las percepciones de los actores. Junto con constatar la existencia de una actitud de cierta satisfacción con las perspectivas de movilidad ascendente, sobre la base del mérito y del esfuerzo individual, las autoras advierten también la existencia de un temor bastante generalizado en términos de la inexistencia de una adecuada red de protección social para los sectores más vulnerables, así como sobre la falta de eficacia de las instituciones estatales. Esta doble percepción, concluyen, podría llegar a erosionar la legitimidad de dichas reformas pro-mercado y de las instituciones democráticas en que se sustentan.

Lo que queremos destacar es que, aunque el desenlace de dicho debate es relativamente conocido, en la medida que sobrevino la crisis asiática, la media década perdida (1998-2002), el surgimiento del neo-populismo y un serio cuestionamiento referido a las reformas económicas (neo-liberales) de la década de 1990, la perspectiva asumida por los estudios de la época, en torno a la cuestión de la movilidad, no solo es pertinente, sino que es perdurable y, sobre todo, nos ayuda a entender algunas de las dinámicas asociadas a lo que hemos denominado la nueva cuestión social en América Latina. La encuesta ECosociAL (2007), que tiene lugar en un nuevo momento de bonanza en la región, confirma la centralidad del concepto de movilidad social, y las enormes expectativas en relación a los cambios económicos y sociales de nuestra historia más reciente. Nuevamente, surge como una gran interrogante en relación a la crisis económica y

financiera que tiene lugar en 2008-2009, y los efectos que pudiera llegar a tener en relación a las elevadas expectativas de movilidad social ascendente.

Digamos, para finalizar, que tanto los soportes como las amenazas que hemos descrito en relación a la cohesión social en América Latina deben ser analizados en un sentido dinámico, en términos de una realidad siempre cambiante, en permanente movimiento. Ello nos remite necesariamente a la importancia y el papel central e insustituible de las políticas públicas, las que pueden conducir tanto a sostener como a erosionar la cohesión social. En otras palabras, la cohesión social es un «bien público» que las políticas públicas deberían promover (Tironi, Universidad de Notre Dame, 15 de abril de 2009). No basta con las relaciones comunitarias y su sustrato cultural para sostener la cohesión social en América Latina. Tampoco puede considerarse la ausencia de grandes conflictos (polarización) –al menos en niveles de «magnitud crítica»– como sinónimo de cohesión social, así como la desigualdad social no conduce, por sí misma, a la ruptura de la cohesión social. Se trata de un concepto mucho más rico, complejo, y dinámico que pasa por considerar, en toda su magnitud, los profundos cambios económicos, sociales y culturales que ha experimentado América Latina en las últimas dos décadas, algunos de los cuales hemos mencionado anteriormente. Ellos plantean la necesidad de colocar en el centro del debate el papel de las políticas públicas, innovando desde la forma tradicional de abordar los temas de pobreza y desigualdad, hacia nuevos enfoques que consideren las características propias de la nueva cuestión social que caracteriza a América Latina, como países de ingresos medios que se ubican «a medio camino» entre el subdesarrollo y el desarrollo.

Tal como hemos visto, las políticas públicas han ocupado un papel central en la cohesión social europea. Aunque América Latina tiene sus propias especificidades, tanto en relación al modelo europeo como al estadounidense, los cambios que hemos descrito imponen la necesidad de un nuevo contrato social, que pasa por una redefinición de las relaciones tradicionales entre estado, mercado, empresas, familia y mercado informal, con nuevos «pactos fiscales» –y políticas públicas y sociales, en general– que se hagan cargo de la nueva realidad de países de ingresos medios, caracterizados por el surgimiento de nuevos sectores medios que coexisten con los sectores de pobreza y extrema pobreza. En aquellos países en que predomina la pobreza y la extrema pobreza, habrá que poner el énfasis en el crecimiento económico y en la educación como prioridades absolutas, con políticas más tradicionales de focalización. En cambio, en aquellos países que se van acercando a regímenes de «potencial estado de bienestar», habrá que poner el acento en políticas de redistribución, tanto como de crecimiento, tendiente a una universalización de las prestaciones sociales.

De esta manera, el diseño e implementación de políticas públicas pro-cohesión social deben considerar la enorme diversidad de la región, escapar –una vez más– de las recetas únicas del tipo «*one-size-fits-all*», y procurar responder con flexibilidad a los profundos cambios económicos y sociales que hemos descrito, atendiendo a la realidad de cada país. Así, por ejemplo, la incorporación de la mujer en el mercado laboral y los cambios en la familia, conllevan todo un desafío en términos de los regímenes de bienestar social. La familia constituye uno de los grandes soportes tradicionales –hasta el día de hoy– de la cohesión social en América Latina, lo que abre una serie de interrogantes y, sobre todo, de desafíos en el ámbito de las políticas públicas, en términos de acompañar a la mujer en su proceso de incorporación en el ámbito social y económico –y público, en general– y, al mismo tiempo, suplir, a través de nuevas modalidades de políticas públicas, su progresiva ausencia en el hogar (piénsese, a modo de ejemplo, en lo que atañe al cuidado de los niños y los ancianos, o a las redes y estrategias de solidaridad y subsistencia que se han logrado tejer en el mundo de los pobres, basado todo ello en una fuerte presencia de la mujer). Por su parte, la gran amenaza constituida por la percepción extendida de victimización, frente a la realidad del crimen, o la delincuencia, especialmente en las áreas metropolitanas, y las nuevas y amenazantes características que adquiere la violencia en la región, suponen nuevas modalidades de acción en el campo de la seguridad pública. En fin, la relación entre las políticas educacionales y los mercados del trabajo aparecen como una de las dimensiones centrales de esta nueva realidad social, en términos de los aumentos significativos en las tasas de escolaridad, así como de las grandes expectativas e ilusiones en términos de movilidad.

Los cambios económicos y sociales que hemos descrito brevemente, debieran ir generando nuevas demandas y presiones sobre los estados y los actores políticos, lo que repercute en el tipo de democracia que existe y que estamos llamados a construir. En el próximo capítulo, y final, argumentamos que es la «democracia de instituciones» la que está en mejores condiciones de enfrentar estas nuevas demandas económicas y sociales, en torno a uno de los principales y más significativos dilemas que enfrenta América Latina: aquel entre personalización e institucionalización del poder.

DEMOCRACIA DE INSTITUCIONES

Cómo transitar desde la democracia electoral hacia una auténtica democracia representativa, en la perspectiva más amplia de la gobernabilidad democrática, aparece, hoy por hoy, y en una perspectiva de futuro, como el principal desafío político de América Latina. Es en torno a estas tres coordenadas –democracia electoral, democracia representativa, entendida como «democracia de instituciones», y gobernabilidad democrática–, que discurre el presente capítulo. Tratándose de un proceso, sostengo que es sobre la base de la gradualidad y el reformismo que debe recorrerse este camino de profundización democrática en América Latina. Administrar los tiempos de espera y dotar a estos últimos de la necesaria legitimidad, aparece como uno de los principales desafíos a resolver.

DEMOCRACIA ELECTORAL. Tal vez la gran lección que hayamos podido aprender en América Latina, en nuestra historia más reciente, es la del valor intrínseco de la democracia política, o la democracia como «valor universal» (Sen, 1999). Como hemos visto en capítulos anteriores, acostumbrados a toda una literatura en el campo de las ciencias sociales acerca de los «requisitos», «pre-requisitos» o condiciones «estructurales» para la democracia, hemos sido sorprendidos por la persistencia de la democracia en la región, en esta última ola democratizadora iniciada hacia fines de la década de 1970. El hecho de vivir en una era post-autoritaria, con el desmoronamiento de totalitarismos y autoritarismos de distinto signo, salvo por algunos vestigios del antiguo régimen, seguramente tiene mucho que ver con esta revalorización de la democracia política y sus instituciones. Los derechos humanos y la democracia se constituyen en aspectos centrales y medulares del proceso de globalización que vivimos en todos los ámbitos de la vida social, económica, política y cultural. La democracia goza así de una nueva legitimidad, aunque subsisten grandes problemas y desafíos desde el punto de vista de su eficacia práctica, la calidad de sus instituciones, y los problemas y desafíos en términos de la gobernabilidad.

Constituye un hecho sólido y alentador que, entre 2004 y 2009, hayamos completado dieciocho elecciones presidenciales, libres y democráticas, en América Latina (en muchos de estos países también se han renovado las autoridades legislativas y locales). En nueve de esas dieciocho elecciones (Costa Rica, Perú, Colombia, Brasil, Nicaragua, Venezuela, Bolivia, República Dominicana y Ecuador) hubo candidatos que se presentaron a la reelección, con triunfos electorales para ocho de ellos (todos menos Bolivia, con la derrota de Jorge Quiroga): tres fueron casos de reelección alterna (Óscar Arias, en Costa Rica, Daniel Ortega, en Nicaragua, y Alan García, en el Perú) y cinco de reelección inmediata (Alvaro Uribe, en Colombia, Luis Inácio Lula da Silva, en Brasil, Hugo Chávez, en Venezuela, Leonel Fernández, en República Dominicana, y Rafael Correa, en Ecuador). Adicionalmente, en dos de las dieciocho elecciones resultaron electos candidatos de la misma coalición gobernante, correspondiendo a dos mujeres: Michelle Bachelet, en Chile, y Cristina Fernández, en Argentina. El oficialismo ganó en nueve casos, mientras que la oposición ganó en los otros nueve casos (para un análisis de la mayoría de esas elecciones recientes, ver Zovatto, 2007).

Si nos atenemos al Índice de *Freedom House* (2008), que mide los grados de libertad política y respeto por las libertades civiles, tendríamos que, en América Latina, 10 de los 19 países de la región podrían considerarse como países «libres»: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. Por su parte, 8 de los 19 países latinoamericanos podrían considerarse como «parcialmente libres»: Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela, mientras que sólo Cuba correspondería a un país «no libre» en la región.

Por su parte, el Índice de Democracia de *The Economist* (2008) considera cinco indicadores, que van más allá de la democracia electoral, para incluir aspectos cualitativos o sustantivos. Esos indicadores se refieren a la realización de elecciones libres, transparentes y competitivas (democracia electoral); al respeto por las libertades civiles como un aspecto de la «democracia liberal»; al funcionamiento del gobierno, de acuerdo al grado de implementación de las decisiones gubernamentales; a la participación electoral, como un aspecto de la participación de los ciudadanos en la vida pública, y a la existencia de una cultura política democrática. Dicho informe no considera los niveles de bienestar económico y social, pues, según señala, una variedad de niveles socioeconómicos son compatibles con la democracia política. Una adaptación de ese índice, nos da el siguiente resultado para América Latina (se indica entre paréntesis el lugar que ocupa cada país entre los 167 países considerados en el mundo):

DEMOCRACIAS «COMPLETAS» (1-30)

- Uruguay (23)
- Costa Rica (27)
- Chile (32)¹

DEMOCRACIAS «IMPERFECTAS» (O «DEFECTUOSAS») (31-80)

- Brasil (41)
- Panamá (43)
- México (55)
- Argentina (56)
- Colombia (60)
- Paraguay (66)
- El Salvador (67)
- Perú (70)
- República Dominicana (73)
- Honduras (74)
- Bolivia (75)
- Nicaragua (78)
- Guatemala (79)

REGÍMENES «HÍBRIDOS» (81-116)

- Ecuador (85)
- Venezuela (95)

REGÍMENES AUTORITARIOS (117-167)

- Cuba (125)

Como región, cabe hacer presente que América Latina aparece en el tercer lugar del Índice de Democracia; es decir, está por debajo de América del Norte y Europa Occidental, pero por encima del Caribe, Europa del Este, Asia y Australia, el África Subsahariana y Medio Oriente y África del Norte. La mayoría de las democracias «imperfectas» se encuentran en América Latina, Europa del Este y, en menor medida, en Asia. En el caso de América Latina, el informe señala que, a pesar de los avances de los últimos años, bajo la reciente ola

¹ Hemos incluido a Chile en esta categoría porque, a pesar de que *The Economist* lo incluye en la categoría de democracias «imperfectas», los puntajes que lo separan con Costa Rica y Uruguay son insignificantes. Adicionalmente porque, de lo contrario, Chile aparecería junto a países latinoamericanos como Paraguay (66), Perú (70), Bolivia (75), Nicaragua (78) y Guatemala (79), y que están mucho más atrás en la lista, pero bajo la misma denominación de democracias «imperfectas» o «defectuosas».

democratizadora, muchos de los países de la región permanecen como democracias «frágiles», especialmente en términos de los niveles de participación política –muy bajos, comparativamente– y cultura democrática, con el fenómeno del «caudillismo», y otros elementos que la hacen aparecer, comparativamente, en una posición de debilidad.

A pesar de las insuficiencias, no debe perderse de vista que, en una perspectiva histórica, esta tercera ola democratizadora en la región da cuenta de un importante nivel de estabilidad política. Hay más apoyo popular y de las elites a la democracia que en el pasado –aunque subsiste un déficit normativo, en cuanto al soporte valórico de la democracia– y, contrariamente a lo sucedido en la historia de América Latina, los episodios de inestabilidad política no han ido acompañados de quiebres democráticos y golpes de estado. Tal vez la demostración más evidente de esto último es que los casos de acusación constitucional («*impeachment*») –que constituyen una forma extrema de fracaso político, y que proliferaron con singular fuerza entre 1992 y 2004–, han sido mecanismos institucionales para resolver episodios de crisis política, sin recurrir a intervenciones militares. Como señala Aníbal Pérez-Liñan (2007), América Latina experimenta nuevas formas de inestabilidad política, muy distintas de las que se conocieron en el pasado: «como en décadas anteriores, *gobiernos* que han sido democráticamente electos siguen experimentando procesos de quiebre, pero, contrariamente a lo ocurrido en décadas anteriores, los *regímenes* democráticos no experimentan quiebres» (p. 3). Esta «paradoja de estabilidad de regímenes democráticos», según el autor, se daría con el trasfondo de una forma presidencial de gobierno, como es propio del «*impeachment*», y de un tipo de relaciones entre ejecutivo y legislativo que demostraría que este último no está tan desprovisto de recursos de poder institucionales como suele creerse en la realidad de una región marcada por un fuerte predominio de los Presidentes y los Ejecutivos.

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA. Las fuerzas económicas y sociales no actúan en un vacío político. Surge, así, como aspecto central del desarrollo económico y social, la necesidad de la política y de las instituciones (Payne, Zovatto y Díaz, 2006). Fue bajo la inspiración de Douglas North, y desde la perspectiva de la economía, que primero se planeó la importancia de las instituciones en la perspectiva del desarrollo (North, 1990). El marcado economicismo asociado a las reformas económicas de la década de 1990, principalmente en torno al Consenso de Washington, no hizo sino reforzar la necesidad de contar con un marco institucional que le diera sustentabilidad a los procesos económicos y al desarrollo. Más aún, las reformas de mercado hacían necesario no sólo contar con un adecuado marco institucional, sino con un estado capaz de asegurar

condiciones adecuadas de gobernabilidad (Naim, p. 32). Bajo esta lógica surgieron las reformas de «segunda generación» encaminadas, justamente, a fortalecer las capacidades estatales. La trayectoria, pues, del debate intelectual y académico, y de los procesos políticos y de toma de decisiones en el campo de las políticas públicas, ha tenido como ejes temáticos las reformas económicas (de mercado), las instituciones, y los estados, en el contexto más amplio de los procesos de democratización en la región.

A decir verdad, no es la democracia como tal la que está en crisis en América Latina. Ya hemos dicho que esta goza de una legitimidad como nunca antes, sin perjuicio del malestar y el descontento que también existen respecto de ella, especialmente en torno a su funcionamiento. Son los sistemas políticos mismos, y las distintas combinaciones de presidencialismo, multipartidismo y representación proporcional que se conocen en la región, los que explican muchas de las dificultades por consolidar una democracia estable. Así, por ejemplo, variando de un lugar a otro, el hiper-presidencialismo (presidencialismo reforzado o «presidencialismo imperial»), el gobierno por decreto presidencial, el deterioro y creciente desprestigio de la actividad legislativa, la proliferación de asambleas constituyentes, la fragmentación partidaria, los gobiernos de minoría, los sistemas electorales de representación proporcional sin límite y la consiguiente dificultad para formar coaliciones estables y mayoritarias de gobierno, la falta de correspondencia entre las mayorías representadas en el ejecutivo y el legislativo, la proliferación de elecciones y la no concurrencia o simultaneidad entre elecciones presidenciales y parlamentarias, la ausencia de mecanismos efectivos de pesos y contra-pesos («*checks and balances*»), y de control y rendición de cuentas («*accountability*»), horizontales y verticales, la ausencia de una administración pública profesional («*civil service*»), apoyada en cuadros técnicos competentes, y de mecanismos adecuados que velen por la equidad y la transparencia en términos del financiamiento de la política y las elecciones, todo lo anterior en el contexto de una cultura política y unas estructuras políticas caracterizadas, muchas veces, por la realidad extendida del clientelismo, el patrimonialismo, y la corrupción, son algunos de los elementos que dificultan la consolidación de la democracia en la región, bajo condiciones aceptables de gobernabilidad.

Puede decirse que, con haber transitado con bastante éxito desde la dictadura hacia la democracia electoral, aún estamos lejos de haber consolidado una auténtica democracia representativa. Esto último pasa necesariamente por asegurar, fortalecer y perfeccionar las instituciones de dicho régimen político; a saber, gobiernos y parlamentos elegidos en forma libre y democrática, actuando con estricto apego a la Constitución y a la ley; vigencia efectiva del estado de derecho; igualdad ante la ley; gobierno de la mayoría y respeto por las minorías; pluralismo político; un poder judicial independiente, con órganos transparentes

y eficaces, capaces de velar efectivamente por los derechos de las personas y el equilibrio entre los poderes del estado; sistemas de partidos debidamente institucionalizados; partidos políticos sólidos y estables que actúen como vehículos efectivos de representación política; respeto y protección por los derechos y libertades fundamentales, entre otros aspectos. La sola enumeración de estas características clásicas de la democracia representativa, dejan en evidencia la enorme brecha que separa a la democracia electoral de esta última. En este contexto, la democracia representativa aparece, en la realidad de América Latina, más como una aspiración que como una realidad.

La aspiración que aquí manifestamos en términos de la necesidad de avanzar hacia una auténtica democracia representativa, no es el resultado de un ejercicio puramente teórico, académico o intelectual. Cabe recordar y tener presente que todo el sistema interamericano, desde la Carta de la OEA, de 1948, hasta la más reciente Carta Democrática Interamericana, de 11 de septiembre de 2001, está construido expresa y declaradamente sobre la base de la «democracia representativa». En efecto, ya en el preámbulo de la Carta, la democracia representativa fue considerada como «una condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región», mientras que su promoción y consolidación fueron considerados como uno de los «propósitos esenciales» y «principios» de la misma, apuntando a un «ejercicio efectivo» de la democracia representativa. Por su parte, la Resolución 1080, de 1991, «Sobre la Democracia Representativa», creó una serie de mecanismos para hacerla operativa, de una manera efectiva, a la vez que la Carta Democrática Interamericana, de 11 de septiembre de 2001, llegó a definir los «elementos esenciales» de la democracia representativa en términos del respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, el apego al estado de derecho, la realización de elecciones periódicas, libres y transparentes basadas en el voto secreto y el sufragio universal como expresión de la soberanía popular, un sistema pluralista de partidos y organizaciones políticas, y la separación e independencia de los poderes del estado. Por su parte, la Primera Cumbre de las Américas, celebrada en Miami, en 1994, declaró que la democracia representativa es el «único sistema político» capaz de garantizar ciertos derechos y libertades fundamentales. De esta manera, la adhesión a la democracia representativa constituye un compromiso ineludible de los 34 estados americanos y, más aún, la columna vertebral de todo el sistema interamericano.

Para que la gobernabilidad democrática haga posible la «cohesión social» (ver capítulo VII), se requiere de un sistema político que goce de legitimidad y eficacia práctica. Sólo puede reunir estas características un sistema que sea verdaderamente representativo; un sistema que sea expresión, a su vez, de la diversidad social, capaz de diseñar e implementar políticas públicas que logren

equilibrar el crecimiento de la economía, una efectiva igualdad de oportunidades, y la protección de los más débiles. Afirmamos, en este sentido, que no hay sustituto para la democracia representativa. A decir verdad, no existe más que la democracia representativa. Todas las democracias conocidas, que pueden considerarse como exitosas, corresponden a esta forma política de gobierno. Los mecanismos de participación y formas de «empoderamiento» («*empowerment*») ciudadano deben canalizarse a través de las instituciones de la democracia representativa. El traslado de la política a la calle es una seria amenaza para el buen funcionamiento de las instituciones. La política entendida en torno a modalidades de «acción directa» de las masas, en un sentido meramente contestatario, ya sea bajo ideologías anarquistas, fascistas, o populistas, son incompatibles con la concepción de democracia representativa que aquí desarrollamos (Flisfisch, 2008). En algún sentido importante, una genuina noción de ciudadanía bajo una concepción democrática y republicana de gobierno es aquella que se basa en la primacía de las instituciones.

En esta perspectiva, compartimos con Brennan y Hamlin (1999) que la democracia representativa es un «*first-best*» y una «alternativa política superior», especialmente cuando se le compara con la llamada democracia «directa», y sus diversas variantes y modalidades. Como los mismos autores lo señalan, ha existido una cierta tendencia en el campo de la teoría democrática que atribuye a la democracia directa las características de una forma superior de democracia, pero impracticable o, al menos, difícil de llevar a la práctica. Frente a esa realidad, se aceptaría la modalidad indirecta de mediación y toma de decisiones, que sería la democracia representativa, entendida como un «*second-best*». La realidad de las democracias realmente existentes, sin embargo, y las que pueden considerarse como exitosas en el mundo, demuestran lo contrario; a saber, que la democracia representativa aparece como una forma superior de gobierno, cuando se le compara con la democracia directa. Adicionalmente, la democracia representativa es el régimen político menos oneroso de imponer. Otros son posibles, pero sobre la base de una dosis extraordinaria de coerción –piénsese, por ejemplo, en la experiencia de las llamadas «democracias populares» (comunismo), o las «democracias orgánicas» (fascismo, nazismo), a lo largo del siglo XX, o las más recientes experiencias de los regímenes burocrático-autoritarios en el Cono Sur de América Latina, principalmente el caso chileno, en torno al concepto de «democracia protegida», como algunas de las alternativas que se han propuesto a la democracia representativa.

DEMOCRACIA «DIRECTA» O «PARTICIPATIVA». La crisis de representación y el «déficit democrático» que se advierten en América Latina, no se resuelven sobre la base de sustituir, sino de perfeccionar, y profundizar la democracia

representativa y sus instituciones. En la historia de esta reciente ola democratizadora en América Latina hemos conocido de muchos intentos por sustituir el normal funcionamiento de las instituciones de la democracia representativa, por formas de democracia «directa» o «participativa». Así, por ejemplo, entre 1978 y 2005 tuvieron lugar en la región 35 consultas populares en once países (cinco de ellas bajo situaciones autoritarias) (Zovatto, en *Latinobarómetro*, 2006). Hay que reconocer que, muchas veces, esta apelación se hace justamente a partir del bajo prestigio y legitimidad de instituciones como los partidos y los parlamentos, la política y los políticos. Estas formas de democracia directa tienden, supuestamente, a reforzar los mecanismos de participación de los ciudadanos. Sin embargo, en la práctica, muchas veces se cae en una verdadera manipulación de la opinión pública y del electorado, sin las «distorsiones» de los mecanismos de intermediación política que son propios de la democracia representativa, como los partidos y los parlamentos, y las instituciones comúnmente asociadas a un estado de derecho, como un poder judicial independiente, una corte suprema que vele efectivamente por la vigencia de los derechos y libertades fundamentales, o un tribunal constitucional que asegure la vigencia y supremacía de la Constitución, y las garantías democráticas que le son inherentes. La apelación directa a las masas (opinión pública), el gobierno por decreto presidencial, al margen de las instituciones y procedimientos de la democracia deliberativa y representativa, el uso y abuso de las convocatorias a asambleas constituyentes, entre otros, son algunas de las prácticas recurrentes detrás de este tipo de apelación.

Tal como hemos dicho en el capítulo V, muchas veces, detrás de la apelación a una cierta forma de democracia «directa» o «participativa», se esconde la realidad y la práctica de una democracia personalista, populista, plebiscitaria y delegativa. Esta forma de democracia directa o participativa se presenta, las más de las veces, como una alternativa y una forma superior de democracia, lo que suele traducirse, en la práctica concreta de su funcionamiento, en un cuestionamiento de las instituciones de la democracia representativa. Es cierto que, a diferencia del viejo populismo, surgido bajo la oleada autoritaria de las décadas de 1930 y 1940, este nuevo populismo surge, no sólo bajo una oleada democrática, sino con las características de una legitimidad democrática formal, como lo demuestra el hecho que sus figuras más emblemáticas han sido elegidas en las urnas. Sin embargo, en última instancia, son las características personales del líder carismático, y su identificación con las masas, y no el papel central de las instituciones, los elementos que definen las características de este tipo de regímenes. Como ha dicho un autor, «a diferencia del populismo histórico, el neo-populismo está involucrado en el juego democrático. Acepta las reglas de la competencia política, pero al mismo tiempo apela a las cualidades superiores

y la legitimidad del líder, que se presenta a sí mismo como el redentor y la encarnación del pueblo y de la nación» (René Mayorga, en Mainwaring, Bejarano, y Leongómez, 2006, p. 135).

Bajo el temor y la crítica a la globalización y el neoliberalismo, y la sensación de desamparo asociada a ambos, se tiende a buscar refugio o protección en el viejo modelo del líder carismático, y el estado nacional y popular. La emergencia de la democracia y la economía de mercado tienen un sentido bivalente para la gente: entusiasmo por las oportunidades y temor al desamparo (Correa, 2007). Si lo que predomina es el temor al desamparo por sobre el entusiasmo por las oportunidades, la gente corre detrás de los caudillos, de sus propuestas de democracia «con apellido», y entonces los sistemas democráticos se ven afectados, amenazados, o erosionados en sus bases fundamentales. No podemos desconocer que este tipo de regímenes «con apellido» tienen bases sociales reales. La historia de «caciquismo», «caudillismo» y ejercicio personalista del poder, tiene importantes antecedentes en la historia pre-colombina, colonial, y post-colonial de América Latina, en el contexto de una cultura política y unas estructuras patrimonialistas, o neo-patrimonialistas, que impiden trazar una clara línea divisoria entre la esfera de lo público y de lo privado. Es más. En general, este tipo de regímenes personalistas son el producto o desenlace de una compleja trama de acontecimientos y situaciones que tienden a sumir a los pueblos en el malestar y la desesperanza.

Tal como lo hemos señalado en el capítulo V, en la base de este nuevo populismo encontramos la crisis de los sistemas políticos tradicionales, de sus sistemas de partidos y sus liderazgos; el surgimiento de nuevas demandas y movimientos sociales que no logran ser satisfechas o canalizadas por estos sistemas tradicionales; y la experiencia reciente, en la década de 1980 y de 1990, de experimentos neoliberales en extremo simplistas y dogmáticos, con graves consecuencias sociales y políticas. En este sentido, afirmamos que el problema de América Latina no es el populismo, en sí mismo, sino las causas que lo originan. Muchas veces el fenómeno populista logra apelar a sentimientos y emociones que no encuentran eco, ni acogida, en los procedimientos formales de la democracia representativa, cuyas instituciones son vistas, a veces, como ajenas a la vida cotidiana de las personas, especialmente de los sectores populares. En muchos sentidos, este nuevo populismo ha venido a llenar, en el plano simbólico, el vacío dejado por las instituciones de la democracia representativa, las que son vistas como lejanas y meramente formales, cuando no corruptas o en proceso de descomposición.

Nada de lo dicho anteriormente debe conducir a descartar la existencia de un espacio importante, en condiciones adecuadas, para la consulta directa y la participación ciudadana. Este es, típicamente, el caso del gobierno local, en que

la participación directa de los vecinos y ciudadanos es, no sólo posible, sino a veces deseable o recomendable, en cuestiones que atañen a los municipios, intendencias, y prefecturas, entre otras formas administrativas del gobierno local. La modalidad de elaboración de presupuestos participativos, o la determinación de prioridades en la ejecución de los presupuestos, son algunos de los ejemplos que podríamos citar, y que se han intentado, con resultados mejores y peores, variando de un lugar a otro. También es posible concebir plebiscitos o referendos que tengan lugar frente a coyunturas críticas como cambios de régimen político, o temas de interés nacional en que se haga necesaria o conveniente la consulta directa a la ciudadanía. Se trata, en todo caso, de que estos mecanismos de democracia directa complementen, pero en ningún caso sustituyan, el normal funcionamiento de la democracia representativa y sus instituciones. Los plebiscitos, los referendos y los mecanismos de participación ciudadana propios de la democracia directa deben ser la excepción y no la regla.

DEMOCRACIA DE INSTITUCIONES. Institucionalización versus personalización del poder: he ahí uno de los principales dilemas a resolver en América Latina, en lo que concierne a la cuestión de la democracia como régimen político de gobierno. Existe en la región, tal como hemos argumentado, una evidente tensión entre la democracia política –o democracia representativa, o democracia de instituciones, que aquí utilizamos indistintamente– y la democracia personalista, populista, plebiscitaria y delegativa, que, bajo la apelación a una democracia supuestamente «directa» o «participativa», termina por amenazar, desconocer, o suprimir, el valor y la vigencia de las instituciones de la democracia representativa. Bajo la invocación a una democracia «de resultados», basada en la idea de una «igualdad real», y la vieja contraposición entre democracia «sustantiva» y «formal», se esconde el peligro de socavar las bases mismas, para terminar cancelando, la igualdad formal que es propia de la democracia representativa y sus instituciones. Es la vieja cuestión de la democracia formal versus la democracia sustantiva.

Siguiendo a Przeworski (1991, p. 39), definimos la democracia como un «sistema de instituciones», que aspira a obtener la adhesión espontánea de las principales fuerzas políticas (principalmente los partidos), basada en la competencia político-electoral y la incertidumbre sobre los resultados. La democracia, según el autor, correspondería a un sistema en que «los partidos pierden elecciones»; un sistema, por lo tanto, basado en la institucionalización de la incertidumbre. Para ser perdurable, la democracia debe concitar la adhesión espontánea de las principales fuerzas políticas, basadas en la persecución de su propio interés particular («*self-interest*»). Siguiendo la teoría de juegos, el autor argumenta que la democracia debe entenderse en términos de un equilibrio

de estrategias descentralizadas de fuerzas políticas autónomas. La democracia provee del «marco institucional» que hace posible la competencia de múltiples fuerzas políticas –en ese sentido sería un «sistema de instituciones». Son las instituciones y el libre juego de las fuerzas políticas que persiguen su propio interés particular, las que hacen posible un equilibrio y un «sistema de auto-gobierno». Es esto lo característico de la democracia como régimen político de gobierno. En definitiva, son las instituciones las que hacen la diferencia.

Afirmamos que es la democracia de instituciones, entendida esta última como un sistema político auto-sustentable capaz de producir resultados concretos para sus ciudadanos, la más conducente y la más funcional al objetivo de la gobernabilidad democrática. Tal como hemos argumentado en el capítulo V, lo anterior es particularmente pertinente en términos de la consolidación democrática en un contexto favorable para la aparición de liderazgos personalistas en la región. Así, el mayor y mejor antídoto contra la democracia personalista, está en la consolidación de instituciones políticas democráticas; esto es, en reglas del juego o de procedimiento capaces de aplanar la cancha para que todos los jugadores puedan participar en condiciones de igualdad. La democracia debe entenderse como un sistema de instituciones capaz de garantizar que la discrecionalidad en el ejercicio de los derechos y atribuciones de los gobernantes estará acotada. Hay una tensión evidente, y una suerte de «*trade-off*», entre la fortaleza de las instituciones y la aparición de liderazgos personalistas, tan propios de la tradición caciquista y caudillista de América Latina. El argumento anterior no va dirigido contra el papel necesario e insustituible de los liderazgos en las democracias, sino contra la idea de que los liderazgos pueden llegar a sustituir a las instituciones. Se hace necesaria una adecuada relación entre instituciones y liderazgos para el fortalecimiento de la democracia.

De esta manera, el énfasis en la democracia de instituciones no debe llevar a subestimar el papel insustituible de los liderazgos y los actores políticos. Las instituciones actúan como sistemas de incentivos sobre actores políticos que se mueven intencionalmente. Las instituciones políticas corresponden a arreglos institucionales que afectan –incentivando o restringiendo– el comportamiento de los actores políticos. Las instituciones pueden ser indudablemente cambiadas y perfeccionadas, pero hay límites a la ingeniería institucional. Las representaciones, preferencias y orientaciones de los actores deben ser tenidos especialmente en cuenta. Si bien las instituciones y los arreglos institucionales pueden llegar a hacer la diferencia desde el punto de vista de la estabilidad y la gobernabilidad democrática, ello no puede ser visto al margen del tipo de liderazgos y el papel que los actores políticos juegan en el proceso democrático.

Lo cierto es que, con ser un gran avance, no basta con la democracia electoral para consolidar una democracia estable en América Latina, en condiciones

aceptables de gobernabilidad. En un informe reciente, el PNUD (2004) llama a avanzar desde la «democracia electoral» –la que considera como un avance significativo en la historia reciente de América Latina– hacia una «democracia de ciudadanos y ciudadanas». Esta última es vista como una forma superior a una concepción meramente minimalista o procedimental de la democracia. Sostiene que la democracia es más que un simple método para elegir a los gobernantes. Es la vieja y siempre actual cuestión de la persona entendida como sujeto de derechos y deberes, en la perspectiva más amplia de una «plena ciudadanía» entendida como el ejercicio efectivo de los derechos políticos, civiles y sociales. La democracia es vista como una «parte integral» de esta concepción más amplia de derechos, en que es el ciudadano o ciudadana, más que el simple elector, el actor fundamental. Sin desconocer los resultados obtenidos en términos del ejercicio de los derechos políticos, al interior de la democracia electoral, esta propuesta apunta a ampliar de manera efectiva la «ciudadanía social». La democracia debe ser vista en términos de su capacidad para hacer efectivos los derechos de los ciudadanos, incluida la amplia gama de derechos políticos, civiles y sociales. De esta manera, la democracia electoral no podría considerarse al margen de la persistencia de la pobreza y la desigualdad, las que constituyen el problema más acuciante de América Latina. Así, el «déficit democrático» abarcaría tanto las insuficiencias en el plano de las instituciones, lo que requiere de más y mejor democracia, como los desafíos de una mayor igualdad, en la perspectiva de un desarrollo económico y social. Existiría una contradicción entre, por un lado, la igualdad formal de la democracia política, y la desigualdad *de facto* que encontramos en la región en el ámbito económico-social. En este contexto, la «crisis de la política» no debe entenderse como referida sólo a los partidos y las instituciones representativas, sino también a la ineficacia de los estados para hacerse cargo de las exigencias en el ámbito de la ciudadanía. En síntesis, «la democracia de ciudadanos y ciudadanas es más comprehensiva que el sistema político y la mera existencia de derechos políticos. La democracia debe ser profundizada hasta abarcar el ámbito de los derechos civiles y sociales». La realidad de estados débiles y democracias frágiles en América Latina, en que subsisten, contradictoriamente, la igualdad legal y la desigualdad *de facto*, harían necesario un esfuerzo en la dirección señalada.

Consideramos que estos contenidos del informe reciente del PNUD, que brevemente hemos reseñado, son perfectamente compatibles con el concepto de «democracia de instituciones» que aquí postulamos. A decir verdad, se trata de un concepto de ciudadanía que no puede ser visto al margen de la cuestión central de las instituciones (como que la ciudadanía es en sí misma una institución, conforme a la tradición de la democracia republicana). La Democracia de Ciudadanos y Ciudadanas que recoge el informe del PNUD, teniendo

como trasfondo las concepciones sobre «desarrollo humano» desarrolladas por Amartya Sen y las teorías de Guillermo O'Donnell sobre la democracia, debe ser vista como un aspecto de la Democracia de Instituciones que postulamos como necesaria y deseable para América Latina, en una perspectiva de profundización de la democracia representativa y sus instituciones.

Tal vez un matiz de diferencia que podríamos anotar entre el informe señalado y lo que hemos expuesto hasta aquí, es que, lo que los autores del informe del PNUD denominan como «pre-condiciones» (o pre-requisitos) –principalmente, en el ámbito económico y social–, para el buen funcionamiento de la democracia, en términos de su capacidad para resolver los problemas de la gente, no deberían ser considerados, a nuestro juicio, como elementos intrínsecos de la democracia política o democracia representativa o democracia de instituciones, sino de ciertas exigencias que se le formulan a la democracia en términos de las condiciones de eficacia de la misma o de su gobernabilidad. Como argumentaremos más adelante, pensamos que esas exigencias, o condiciones de eficacia, se refieren a los desafíos de la «gobernabilidad», más que a atributos inherentes a la democracia como régimen político de gobierno. De hecho, las democracias que conocemos en el mundo, que son, fundamentalmente, y como lo hemos dicho una y otra vez, democracias representativas, conviven, variando de un lugar a otro, con diversos tipos de desigualdad económica y social. Cada sociedad, cada sistema político, debe sí discutir y pactar los grados de desigualdad social que está dispuesta a tolerar, a fin de asegurar condiciones adecuadas de gobernabilidad.

Finalmente, postular una democracia representativa como democracia de instituciones no significa una preferencia por tales o cuales instituciones. Tal como se ha tendido a rechazar la pretensión de «recetas únicas» («*one-size-fits-all*») en el campo de las reformas económicas, así también debe rechazarse tal pretensión en el campo de las reformas institucionales. De hecho, lo que se advierte en América Latina, en nuestra historia más reciente, es una gran (y rica) variedad institucional en la que conviven sistemas federales y unitarios, sistemas electorales proporcionales, mayoritarios y mixtos, y una gran variedad de sistemas de partidos, con diversos grados de institucionalización y fragmentación. Dani Rodrik señala, en el campo económico, que lo que verdaderamente importa en el nivel de las instituciones es la función que cumplen más que la forma particular que asumen, lo que traduce en la fórmula de «*one economics, many recipes*», o la idea de que «la función institucional no determina, por sí misma, la forma institucional» (Rodrik, 2007). Lo mismo puede decirse de las instituciones políticas, las que pueden adquirir diversas formas, sirviendo a un mismo objetivo o función.

Algo similar ocurre con la forma de gobierno, en que la aparente dificultad de conciliar formas presidenciales con sistemas multipartidistas –lo que ha

sido suficientemente documentado en la literatura– va encontrando diversos tipos de respuestas propias de la realidad latinoamericana, como el llamado «presidencialismo de coalición» (ver capítulo VI). Más que mirar el presidencialismo latinoamericano como una suerte de «anomalía», debe ser visto como un modelo específico que lo ubica en algún lugar intermedio entre el presidencialismo estadounidense –bipartidista, basado en una muy particular fórmula de peso y contrapesos («*checks and balances*»), y una cierta manera de relacionarse entre el ejecutivo y el legislativo– y el parlamentarismo europeo, que correspondería a la forma más acorde de una democracia multipartidista. Lo cierto es que no hay instituciones ideales. Lo anterior también se extiende a la cuestión de la forma de gobierno (presidencialismo o parlamentarismo). Antes bien, existe una variedad institucional que, en la realidad actual de América Latina, debe llevarnos a alejarnos de posturas simplistas, o dogmáticas, para asumir un mayor pragmatismo, escogiendo entre un menú de opciones que puedan ser conducentes al mismo objetivo de asegurar condiciones adecuadas de gobernabilidad. El mismo Rodrik señala que, en el campo de las reformas de políticas en los países en desarrollo, muchas veces debe optarse por «*second-best institutions*» –no necesariamente «*best-practice institutions*»– a partir de fallas de mercado o de gobierno en contextos específicos que no pueden ser removidos en el corto plazo. En las experiencias de los países en desarrollo –y también de los países desarrollados– existiría una variedad de formas institucionales para servir a ciertos fines u objetivos. A diferencia del sesgo en favor de las «mejores prácticas» que son postuladas por organismos multilaterales como el BM, el FMI o la OMC, muchas veces los reformadores del mundo real (en desarrollo) operan en un «*second-best environment*» (Rodrik, 2008). Lo anterior no significa renunciar a la búsqueda de esas mejores prácticas, sino reconocer que la realidad es mucho más compleja y diversa.

Lo que importa, a decir verdad, más allá de tal o cual institución en particular, es la combinación de instituciones, o el tipo de arreglos institucionales que permiten avanzar hacia el objetivo de la gobernabilidad, atendiendo a la realidad de cada país.

GOBERNABILIDAD («GOVERNANCE») DEMOCRÁTICA. La democracia representativa, o de instituciones, sin embargo, con ser una condición necesaria, no es una condición suficiente para asegurar la gobernabilidad democrática. Antes de pasar al análisis más pormenorizado de esta última, conviene hacer una precisión en relación al concepto mismo de gobernabilidad democrática. Este último término adquiere una cierta complejidad si tomamos lo que, en inglés, se denomina «*governance*», referido a la capacidad de los gobiernos democráticos de producir, o asegurar, ciertos resultados en el campo económico y social. Se le vincula,

así, más a las políticas («*policies*») que a la política, los procesos políticos, y las instituciones políticas. Se habla, por ejemplo, del desempeño («*delivery*») de las democracias, y de su capacidad de asegurar, no sólo ciertas condiciones de legitimidad de las instituciones políticas, sino también ciertos resultados en el ámbito económico y social, desde el punto de vista de su eficacia práctica y su funcionamiento. En el trasfondo de esta concepción, se recoge una cierta percepción a nivel de la opinión pública latinoamericana, manifestada en diversos estudios cualitativos y cuantitativos, de que los sistemas políticos –y los estados– darían cuenta de una cierta incapacidad para atender adecuadamente las demandas sociales de la población. Esto conllevaría un riesgo de pérdida de legitimidad del sistema, y eventualmente de ingobernabilidad, con la consiguiente búsqueda de «alternativas» a las instituciones de la democracia representativa.

En el campo de la teoría política y de la política comparada, diversos autores señalan la necesidad de ir más allá de la democracia como régimen político de gobierno, para incluir esta dimensión económica y social. Así, por ejemplo, Adam Przeworski señala la necesidad de vincular el tema de las «instituciones», con el de ciertas «condiciones», económicas y sociales, en un sentido de resultados sustantivos –es la vieja cuestión, como él mismo señala, de las «condiciones sociales de la democracia» (Przeworski, p. 26). De una manera similar, Guillermo O'Donnell señala que el «régimen democrático» es un «componente fundamental» de la democracia, pero es «insuficiente» para una adecuada conceptualización de la democracia (O'Donnell, 2004, p. 9). Según O'Donnell, la democracia política, o la poliarquía, o el régimen democrático –los que considera términos intercambiables, como sinónimos entre sí–, no son suficientes para la cabal comprensión de la democracia en términos de una ciudadanía amplia, como ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales. Por su parte, Scott Mainwaring y Timothy Scully nos ofrecen una definición de «*democratic governance*» en términos de «la capacidad sostenida de los gobiernos democráticos de implementar políticas efectivas con miras al bienestar político, social y económico de un país» (2008, p. 113). Así, una «governanza» democrática exitosa («*successful democratic governance*») estaría dada por la capacidad de los gobiernos para mantener una razonablemente alta calidad de las prácticas políticas, en términos de contribuir a que sus países progresen económicamente, proveyendo a sus ciudadanos de seguridad, a la vez que haciendo frente, de manera efectiva, a los principales problemas sociales de pobreza, distribución del ingreso y servicios sociales. Se trataría, pues, no sólo de gobernar democráticamente («*democraticness*»), sino de hacerlo de manera efectiva («*effectiveness*»), velando no sólo por la buena salud de las instituciones democráticas sino por el buen desempeño del estado, en términos de los resultados concretos en el campo de las políticas públicas. Finalmente, entre otros ejemplos que podríamos

citar, Payne, Zovatto y Mateo Díaz definen la «governabilidad democrática» como una que «incluye la capacidad para adoptar e implementar decisiones que respondan adecuadamente a los problemas económicos y sociales más acuciantes de un país» –con el trasfondo, agregan, de la «inestabilidad política» y la «debilidad institucional» de América Latina entre las décadas de 1950 y 1980 (2006, p. 86).

En estas líneas distinguimos entre lo que son los atributos o cualidades intrínsecas de la democracia como régimen político de gobierno, y lo que son las condiciones, incluidas las de tipo económico y social, desde el punto de vista de las exigencias de la gobernabilidad («*governance*»). En este sentido, afirmamos que la gobernabilidad democrática comprende la estabilidad política, el progreso económico y la paz social (Boeninger, 2007). En un sentido amplio, entendemos por gobernabilidad democrática la capacidad de una sociedad para gobernarse a sí misma y, en un sentido más acotado, la capacidad de los sistemas políticos y sus instituciones –y del estado, en definitiva– para absorber, canalizar y procesar, pacíficamente y en términos efectivos, las demandas de la ciudadanía en el ámbito económico y social. Esto se hace particularmente necesario de definir, en términos conceptuales, en el caso de América Latina, enfrentados a una verdadera revolución de las expectativas, como la que tiene lugar en la actualidad, en el marco de los procesos de democratización de las instituciones, del crecimiento económico y de los profundos cambios sociales que han tenido lugar en la última década y media. Esta revolución de las expectativas implica impaciencias mayores o, dicho de otro modo, un grado menor de tolerancia hacia las desigualdades sociales, las que permanecen, a través de la historia, como un verdadero elemento de continuidad entre el antes y el después de los recientes –y no tan recientes– procesos de democratización. En última instancia, se trata de la capacidad de la democracia de hacerse cargo del desafío de la cohesión social en América Latina.

Ya que la realidad de la región corresponde cada vez más a la realidad de países de ingresos medios, en un proceso de integración a la economía mundial, con profundos cambios en sus estructuras económicas y sociales (ver capítulo VII), los desafíos de la gobernabilidad democrática imponen a los regímenes democráticos ciertas exigencias que son necesarias de cumplir si se quiere consolidar la estabilidad política, el progreso económico y la paz social. La mejor demostración de que estas exigencias que impone la gobernabilidad sobre los regímenes democráticos no son atributos inherentes a estos últimos, es que diversas democracias conviven en el mundo con distintos niveles de desarrollo económico y social. Esto, que es cierto, en general, lo es aún más en el caso de América Latina: «América Latina es la única zona que combina regímenes electos democráticamente en todos sus países (salvo Cuba), con altos niveles

de pobreza (40%) y con la distribución más desigual del mundo» (Zovatto, 2007, p. 24).

En definitiva, sostenemos que la necesidad de un cierto desempeño («*performance*», «*delivery*», en términos de «*policies*» y «*governance*») en el ámbito económico y social, debe entenderse como una exigencia que se le formula a la democracia desde el punto de vista de la gobernabilidad, sin que corresponda necesariamente a un elemento intrínseco de la democracia definida como régimen político de gobierno. En otras palabras, la democracia política –o representativa o de instituciones– puede convivir con distintos niveles de desigualdad social, sin perjuicio de que su desempeño económico y social tendrá efectos desde el punto de vista de la gobernabilidad.

GRADUALIDAD DEL CAMBIO Y LEGITIMIDAD DE LA ESPERA. La democracia no debe entenderse sólo en términos de un régimen político de gobierno, referido al papel de las instituciones, sino también como un proceso político. El arte de la política (Cardoso y Setti, 2006), y el arte de gobernar, consisten, precisamente, en equilibrar la democracia como «sistema de instituciones», y la democracia como proceso político. Ello nos remite principalmente al tema de los cambios en democracia, y de los ritmos, tiempos, profundidad y modalidades del cambio social. La democracia no excluye el cambio –muy por el contrario, lo hace posible, especialmente en la medida que cuente con instituciones autónomas, adaptables, complejas y coherentes, según la clásica definición de Huntington (1968). La democracia tampoco excluye, ni desconoce, el conflicto que es inherente a toda sociedad –muy por el contrario, la democracia es, hasta cierto punto, la institucionalización del conflicto. Lo que la democracia requiere, a fin de evitar un conflicto generalizado que, a la vez, y dependiendo de las condiciones y circunstancias, pueda devenir en crisis, vacío de poder y, en el extremo, en un proceso de quiebre, es que las instituciones caminen de la mano –por así decirlo–, y en forma coherente, con los procesos políticos y sociales. No cualquier cambio, ni a cualquier ritmo, velocidad, o profundidad o bajo cualquier modalidad, es tolerado por una democracia representativa o de instituciones, en condiciones adecuadas de gobernabilidad.

Esto es relevante a la luz de nuestra historia más reciente en América Latina. En lo político, la democracia se extiende por la región como nunca antes en nuestra historia. En lo económico, los mercados y el crecimiento juegan un papel fundamental en la perspectiva del desarrollo –aunque están por verse las implicancias y consecuencias de la crisis financiera de 2008-2009–, a la vez que, en general, y con distintos grados de avance, la apertura económica y la liberalización del comercio se abren paso acorde con las exigencias de la globalización, en la perspectiva de una nueva inserción internacional de nuestros países.

Tenemos muy en cuenta, a este respecto, las conclusiones del documento final de la APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*), celebrada en Santiago de Chile, en diciembre de 2004, que señalaba que la apertura económica y la liberalización del comercio no deben entenderse como un fin en sí mismo, sino como un medio tras la búsqueda de un «crecimiento equitativo y sustentable». Con todo, la persistencia de la pobreza y la desigualdad sigue siendo uno de los signos más distintivos y característicos de América Latina. Es aquí, precisamente, donde residen los principales debates y diferencias en la región; particularmente, en torno a la cuestión de cuáles son las estrategias de desarrollo y las políticas sociales más eficaces para hacer frente a la pobreza y la desigualdad. Cómo conciliar democracia política, crecimiento económico y equidad social, es el principal desafío que enfrentan los países de la región.

La persistencia de la pobreza y la desigualdad se hace aún más patente e inaceptable en la medida que hay más democracia y más crecimiento en la región. La democratización, la urbanización y la globalización hacen más visible la exclusión, mientras que se desarrolla una mayor conciencia en lo que se refiere a los costos económicos y políticos de esta última. Todo lo anterior hace necesario asignarle una importancia estratégica a la problemática social, con horizontes de mediano y largo plazo, dándole continuidad a las políticas, más allá de los ciclos electorales y económicos de corto plazo.

Lo anterior implica una opción estratégica por la estabilidad. El sentido estratégico de las políticas sociales y la continuidad de las mismas suponen un horizonte de estabilidad. Esto último, tanto en términos de estabilidad macro política (democracia) como de estabilidad macro económica (democracia sin inflación). Así como el estado tiene la obligación de garantizar ciertos bienes públicos tales como la seguridad, tiene también la obligación de asegurar una adecuada estabilidad macro económica, entendida esta última como un bien público. La inestabilidad golpea principalmente a los sectores de menores ingresos. La estabilidad, en un sentido positivo, es una condición necesaria, aunque no suficiente, del crecimiento económico y la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Con el trasfondo de una historia de inestabilidad política, que está dada por las oleadas de democracia y autoritarismo que hemos conocido en la región, y una historia de inestabilidad económica (inflación, hiper-inflación, déficit fiscales crónicos, crisis de balanza de pagos, abultadas deudas externas, entre otros), es un imperativo en el nivel de la ética de la responsabilidad asegurar condiciones de estabilidad política y económica para el progreso, el bienestar y el desarrollo de la región. Adicionalmente, los ciclos de la economía, de «boom» y «bust», y la vulnerabilidad frente a los «shocks» financieros externos, requieren de una perspectiva de futuro, de mediano y largo plazo, que establezca algún tipo de control sobre las variables de corto plazo y los ciclos

electorales. La responsabilidad fiscal, las políticas económicas anti-cíclicas, la autonomía de la autoridad monetaria, la existencia de instituciones de mercado –y de instituciones, en general, en términos de reglas del juego claras, estables y equitativas–, y de adecuadas regulaciones económicas, la rendición de cuentas («*accountability*») y, sobre todo, la construcción de acuerdos básicos, son algunos de los desafíos en la búsqueda de la estabilidad, procurando asegurar un cierto grado de predictibilidad a la vida diaria de los ciudadanos y ciudadanas.

De alguna manera importante, la democracia es una carrera entre la esperanza y la desesperanza; una carrera, por lo tanto, que desconfía de las soluciones –o las promesas de soluciones– inmediatas, de corto plazo, de la noche a la mañana («*overnight*»). Lo anterior requiere de una administración de los tiempos de espera, dotando a estos últimos de la necesaria legitimidad, a fin de asegurar condiciones adecuadas de gobernabilidad. Lo que hay detrás de un cierto (y muy justificado) descontento, malestar o «*malaise*» en América Latina, es una suma de injusticias e impaciencias que, muchas veces, se traducen en la búsqueda de un líder carismático que termina por proporcionar una cierta sensación de identidad y pertenencia, bajo la promesa de una satisfacción inmediata de las demandas sociales. De lo que se trata, más bien, es de gobernar de una manera que haga creíble (y legítima) la espera, impidiendo la tentación de cambios radicales, de tipo revolucionario, y de las promesas fáciles, de tipo populista, a la vez que enfrentando las causas, y removiendo las condiciones, que conducen a uno y otro.

Lo anterior requiere de instituciones para la gradualidad, como un aspecto central de lo que hemos denominado «democracia de instituciones». Se trata de procesos e instituciones que recojan la verdadera naturaleza de la política como el arte de lo posible, en un sentido «hirschmaniano», de «posibilismo» (Hirschman, 1973). Hirschman señala la necesidad de ampliar los límites de lo posible, dentro de la lógica de lo que es posible hacer y obtener. Expresa, a la vez, su desconfianza en el cambio radical, o revolucionario, al que califica de «voluntarismo», y desconfianza también en el rol del «economista puro», que desconoce la dimensión política de las cosas. Este argumento, como el propio Hirschman lo señala, no debe entenderse en un sentido conservador, de defensa del *status quo*, o de un cierto orden social o político. La democracia hace posible el cambio, especialmente en la medida que sepa equilibrar las instituciones políticas y los procesos de cambio. El «posibilismo» busca justamente ir más allá de lo meramente «probable», que es el ámbito propio de las ciencias sociales, para ampliar los límites de lo posible, sin prejuzgar sobre la profundidad de los cambios, sino más bien velando por la sustentabilidad de los mismos. Se trata, en definitiva, de algo así como el «efecto túnel» que el propio Hirschman plantea, y que es el que permite dotar de legitimidad a la espera; esto es, en

la medida que uno es capaz de ver la luz al final del túnel y que ve que otros actores (vehículos) se mueven en esa dirección, uno estará en mejores condiciones de pagar los costos que impone la espera, en el corto plazo. Por cierto, siguiendo el análisis del mismo Hirschman, referido a los cambiantes niveles de tolerancia en relación a la desigualdad de ingresos, que lo anterior supone que, en algún momento, uno mismo avanza en esa dirección, pues, de lo contrario, en caso de estancamiento y peor aún de retroceso, ello deviene en frustración y, en el extremo, en rebelión contra el *statu quo*.

En términos de las estrategias de desarrollo que se han conocido en la región, del necesario proceso de aprendizaje asociado a las mismas, y de nuestra historia más reciente, esto tiene mucho que ver, siguiendo a Santiso (2006), siempre en una lógica hirschmaniana, con lo que se ha dado en llamar la «economía política de lo posible». Esta es lo contrario a la «economía política de lo imposible», que caracterizó a América Latina en la era de las utopías y las «planificaciones globales», y a la «economía política de la impaciencia» que caracteriza, muchas veces, a los regímenes populistas. En el fondo, esta concepción de la democracia desconfía profundamente de los «atajos», y si hay algo que debiéramos haber aprendido en la historia más reciente –y no tan reciente– de América Latina, es que no hay atajos en el camino del desarrollo y la democracia, para la solución de los grandes problemas socioeconómicos. Es la reforma gradual la que hace posible, viable y legítimo el cambio social en democracia.

Lo anterior cobra aún mayor importancia y significación en una región, como América Latina, que viene de vuelta –así queremos creerlo– de los «paradigmas» y utopías que convirtieron a la región en un verdadero laboratorio social en el que distintos «experimentos» tuvieron lugar, generalmente acompañados de una fuerte polarización política. Los costos de estos experimentos de cambio radical, revolucionario o autoritario (o ambos), y la opción por una economía política de lo imposible, o de la impaciencia, generalmente terminaron por pagarlos los pueblos y, muy particularmente, los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad. Venimos de vuelta de los paradigmas y nos encaminamos (o debiéramos hacerlo) en la dirección de un mayor pragmatismo, animados por una mirada esperanzada, pero sin ilusiones. En el trasfondo de este tema está también la cuestión sobre qué tipo de igualdad queremos: si de resultados inmediatos o de oportunidades efectivas. Los «tiempos de espera» son distintos en uno y otro caso. Los niveles de paciencia o impaciencia también lo son.

Esto remite a la cuestión muy central de qué tipo de desigualdad puede tolerar una democracia. Cambio eficiente es aquel en que algunos mejoran sin que otros empeoren. El problema del neo-liberalismo –que muchas veces aparece como la contraparte del neo-populismo (y a veces se constituye en su

antecedente principal)– es que no hay un mayor apoyo o preocupación por la suerte de los «perdedores». En democracia, especialmente en la era de la globalización, por las percepciones de incertidumbre e inseguridad asociadas a la misma, hay que hacerse cargo de los perdedores y construir redes de protección social que se hagan cargo especialmente de los sectores más vulnerables de la sociedad, que viven entre la incertidumbre y la inseguridad. Lo anterior es particularmente necesario en tiempos de crisis. La espera está muy relacionada con la capacidad de persistir en torno a ciertas convicciones compartidas basadas en la confianza en las instituciones –más que en los liderazgos personalistas– y en un sistema de financiamiento estable, y de gestión eficiente, de los programas sociales. Así, pues, el cambio gradual o incremental, y la legitimidad de la espera, se convierten en uno de los principales desafíos que enfrenta América Latina en la hora actual y en una perspectiva de futuro.

El argumento que hemos desarrollado debe entenderse como una lectura crítica de los enfoques deterministas y reduccionistas que han imperado en el campo de las ciencias sociales a partir de la década de 1950, relacionados con ciertas exigencias «intrínsecas» comúnmente asociadas a los procesos políticos, económicos y sociales, y sus características estructurales. Se trata, en definitiva, de un enfoque alternativo que releva el papel de las instituciones y de las políticas. Son estas las que hacen la diferencia entre el desarrollo y el subdesarrollo, entre la democracia y el autoritarismo. Sin desconocer la importancia de los factores estructurales que subyacen a los procesos políticos, se trata de reconocer que hay alternativas, y que América Latina no está condenada al autoritarismo y al subdesarrollo.

En su reciente libro sobre «El Espíritu de la Democracia», Larry Diamond (2008), junto con estudiar los reveses que la «tercera ola» de democratización comienza a experimentar desde fines de la década de 1990, a los que se refiere como «recesión democrática», y preguntarse por las esperanzas y expectativas en relación al futuro de la democracia, señala que, «en definitiva, sostengo que son las políticas y la voluntad colectiva de las democracias establecidas las que pudieran llegar a constituirse en la diferencia crucial» (Ibid., p. 13). De nuestra parte, nos preguntamos, ¿qué son las instituciones sino la «voluntad colectiva» de las sociedades democráticas? Desde el primer capítulo hemos argumentado, al margen de todo determinismo, que no estamos condenados a ninguno de los males que ha conocido la región a través de su historia. Si bien en el tipo de inserción internacional que ha caracterizado a América Latina a través de su historia, en su cultura política (sustrato o «*ethos*» cultural), en el «legado colonial» y las estructuras económicas y sociales que heredamos de españoles y portugueses, en fin, en el presidencialismo que ha caracterizado a la región desde la independencia, solo por mencionar algunas de las configuraciones estructurales

que han existido a través de nuestra historia, encontramos todo tipo de tensiones en torno al doble objetivo de democracia y desarrollo, muchas de las cuales hemos descrito a través de estas páginas, ninguna de ellas se convierte en un obstáculo insalvable en términos de alcanzar ese doble objetivo. Esas características estructurales no deben ser tomadas en cuenta de una manera determinista, fija, e inamovible, al margen de los procesos históricos, del papel de los actores políticos y sociales, de las instituciones y las políticas públicas, hasta el punto que pareciera existir una situación sin salida («*no exit*»), en términos de la democracia y el desarrollo, de la estabilidad política y económica.

Este proceso, a no dudarlo, está lleno de tensiones y de contradicciones, con el trasfondo de la pobreza y la desigualdad, de la inseguridad ciudadana y la corrupción. En este contexto, no hay cabida para posturas ingenuas, voluntaristas, y triunfalistas, pero tampoco para el pesimismo generalizado y paralizante. El desafío de fortalecer los mercados, los estados, las instituciones y la sociedad civil, con políticas públicas eficaces e innovadoras, dirigidas a la superación de la pobreza y la desigualdad, apuntando a la transparencia y la vigencia efectiva del estado de derecho, está en el centro de este esfuerzo por conciliar democracia y desarrollo. Ni los «cantos de sirena» del neopopulismo ni el reduccionismo economicista del neoliberalismo, han demostrado ser capaces de enfrentar los nuevos desafíos del crecimiento económico y la equidad social, en condiciones aceptables de gobernabilidad democrática. Más allá de estos dos enfoques, que suelen captar la atención internacional, surge en América Latina una nueva realidad, de mayor pragmatismo y menor estridencia, que plantea la posibilidad de acercarnos, tal vez como nunca antes, al triple objetivo de la democracia, el crecimiento y la equidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, José Antonio y Rafael Rojas (Coordinadores). 2002. *El Republicanismo en Hispanoamérica (Ensayos de Historia Intelectual y Política)*. CIDE y Fondo de Cultura Económica.
- Banco Mundial (David de Ferranti, Guillermo Perry, Michael Walton y Francisco Ferreira). 2003. *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* World Bank.
- Banco Mundial (Guillermo Perry, Omar Arias, J. Humberto López, William Maloney y Luis Servén). 2006. *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. World Bank.
- Barr, Robert. 2003. The Persistence of Neopopulism in Perú? From Fujimori to Toledo. *Third World Quarterly*, Vo. 24, No. 6.
- Bendix, Richard. 1977. *Max Weber: an Intellectual Portrait*. University of California Press.
- Bianchi, Andrés. 2008. «*La Autonomía del Banco Central de Chile: Origen y Legitimación*» (Manuscrito).
- BID. 2007. *Outsiders? The Changing Patterns of Exclusion in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank.
- Birdsall, Nancy y Carol Graham (editors). 2000. *New Markets, New Opportunities? (Economic and Social Mobility in a Changing World)*. Carnegie Endowment for International Peace/Brookings Institution Press.
- Boeninger, Edgardo. 2007. *Políticas Públicas en Democracia (Institucionalidad y Experiencia Chilena 1990-2006)*. Uqbar Editores.
- Botana, Natalio. 2005. *El Orden Conservador (la política argentina entre 1880 y 1916)*. Debolsillo.
- Brennan, Geoffrey y Alan Hamlin. 1999. «On Political Representation». *British Journal of Political Science*. Vol. 29. No. 1, enero.
- Bulmer-Thomas, Victor. 2003. *The Economic History of Latin America since Independence*. Cambridge Latin American Studies.
- Burgos, Jorge e Ignacio Walker. 2003. «Hacia el Parlamentarismo». *En Foco*. No. 4. Expansiva.
- Bushnell, David y Neill Macaulay. 1988. *The Emergence of Latin America in the Nineteenth Century*. Oxford University Press.

- Cardoso, Eliana y Alberto Fishlow. 1992. «Latin American economic Development: 1950-1980». *Journal of Latin American Studies*, Vol. 24.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto. 1979. *Dependency and Development in Latin America*. University of California, Berkeley.
- Cardoso, Fernando Henrique y Ricardo Setti. 2006. *A Arte da Política (a História que Vivi)*. Civilizacao Brasileira.
- Cardoso, Fernando Henrique. 2008. «New Paths: Reflections about some Challenges of Globalization», manuscrito basado en una conferencia dictada en Watson Institute for International Studies, 3-5 de abril.
- Cardoso, Fernando H. y Alejandro Foxley (editores). 2009. *A Medio Camino: Nuevos Desafíos de la Democracia y del Desarrollo en América Latina*. Uqbar Editores.
- Castañeda, Jorge. 2006. «Latin America's Left Turn». *Foreign Affairs*, mayo-junio.
- Cohen, Youssef y Franco Pavoncello. 1987. »Corporatism and Pluralism: a Critique of Schmitter's Typology». *British Journal of Political Science*, Vol. 17, No. 1, enero.
- Collier, David (editor). 1979. *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton University Press.
- Collier, Ruth B. y David Collier. 2002. *Shaping the Political Arena (critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America)*. University of Notre Dame Press.
- Correa, Enrique. 2007. Gobernabilidad Democrática en América Latina: entre el entusiasmo por las posibilidades y el temor al desamparo. *Serie Estudios Socio-Económicos*. No. 41. CIEPLAN.
- Cousiño, Carlos y Eduardo Valenzuela. 1996. *Politización y Monetización en América Latina*. Cuadernos del Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile.
- Cheibub, José Antonio. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge University Press.
- Chilcote, Ronald y Joel Edelstein (editors). 1974. *Latin America (the Struggle with Dependency and Beyond)*. Schenkman Publishing Company Inc.
- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy*. Yale University Press.
- Diamond, Larry, Juan Linz y S. M. Lipset. 1989. *Democracy in Development Countries (Latin America)*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy (Toward Consolidation)*. The Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry y Marc Plattner. 2001. *The Global Divergence of Democracies*. The Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry. 2002. «Thinking about Hybrid Regimes». *Journal of Democracy*. Volumen 13, número 2, abril.
- Diamond, Larry y Leonardo Morlino. 2005. *Assessing the Quality of Democracy*. The Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry. 2008. «The Democratic Rollback (The Resurgence of the Predatory State)». *Foreign Affairs*, marzo-abril.
- Diamond, Larry. 2008. *The Spirit of Democracy*. Times Books.
- Domínguez, Jorge y Michael Shifter. 2003. *Constructing Democratic Governance in Latin America*. The Johns Hopkins University Press.

- Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards. 1991. *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. University of Chicago Press.
- Drake, Paul. 1978. *Socialism and Populism in Chile, 1932-1952*. University of Illinois Press.
- Drake, Paul. 2009. *Between Tyranny and Anarchy (a history of democracy in Latin America, 1800-2006)*. Stanford University Press.
- Edwards, Alberto. 1959. *La Fronda Aristocrática*. Editorial del Pacífico.
- Edwards, Sebastián. 1995. *Crisis and Reform in Latin America (from Despair to Hope)*. Oxford University Press.
- Edwards, Sebastián. 2007. «From the Alliance for Progress to the Washington Consensus» (Manuscrito).
- Edwards, Sebastián. 2008. «Crises and Growth: a Latin American Perspective». *Journal of Iberian and Latin American Studies*, enero.
- Faletto, Enzo. 1985. «Sobre Populismo y Socialismo». *Opciones*, No. 7.
- Flisfisch, Angel. 2008. «¿Hay Alternativas a la Democracia Representativa? Democracia Representativa, Régimen e Institucionalidad, la Política y los Políticos» (Manuscrito). CIEPLAN.
- Ffrench-Davis, Ricardo, Oscar Muñoz y Gabriel Palma. 1997. «Las Economías Latinoamericanas, 1950-1990», en Leslie Bethell (editora). *Historia de América Latina*. Vol. II, Capítulo 3. Grijalbo Mondadori.
- Ffrench-Davis, Ricardo. 2005. *Reforming Latin America's Economies (after market fundamentalism)*. Palgrave-Macmillan.
- Foxley, Alejandro. 2006. *More Market or more State for Latin America?* Manuscrito (será publicado en Mainwaring y Scully, 2009).
- Foxley, Alejandro (editor). 2009. *Caminos al Desarrollo (Lecciones de Países Afines Exitosos)*. BID y Gobierno de Chile. Volumen I y II.
- Foxley, Alejandro. 2009. «Middle Income Countries; New Problems, New Challenges» (Manuscrito).
- Furtado, Celso. 1976. *Economic Development of Latin America (Historical Background and Contemporary Problems)*. Cambridge University Press.
- Garretón, Manuel Antonio. 2003. *Incomplete Democracy (political democratization in Chile and Latin America)*. The University of North Carolina Press.
- Gasparini, Leonardo y otros. 2008. *Polarización Económica, Instituciones y Conflicto (Dinámicas de la Cohesión Latinoamericana)*. Uqbar Editores/Colección CIEPLAN.
- Graham, Carol y S. Pettinato. 1999. «Assessing Hardship and Happiness: Trends in Mobility and Expectations in the new Market Economies». Center on Social and Economic Dynamics. *Working Paper* No. 7, Octubre.
- Griffith, Ernest, John Plamenatz, y Roland Pennock. 1956. «Cultural Prerequisites to a Successfully Functioning Democracy: A Symposium». *The American Political Science Review*. Vol. 50, No. 1, marzo.
- Hagopian, Frances y Scott Mainwaring. 2005. *The Third Wave of Democratization in Latin America (Advances and Setbacks)*. Cambridge University Press.
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman. 1995. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton University Press.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor. 1996. «Political Science and the Three New Institutionalisms». *Political Studies*. XLIV.

- Halperin, Tulio. 1993. *The Contemporary History of Latin America*. Duke University Press.
- Hartlyn, Jonathan y Arturo Valenzuela, «La Democracia en América Latina desde 1930», en Leslie Bethell (editor). 1994. *Historia de América Latina (Política y Sociedad desde 1930)*, Capítulo I, Volumen 12. The Cambridge History of Latin America.
- Hirschman, Albert. 1963. *Journeys Toward Progress*. Twentieth Century Fund.
- Hirschman, Albert. 1968. «The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America», en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 82, No. 1.
- Hirschman, Albert. 1971. *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*. Yale University Press.
- Hirschman, Albert. 1973. *Desarrollo y América Latina (Obstinación por la Esperanza)*. Fondo de Cultura Económica.
- Hirschman, Albert. 1979. «Against Economic Determinants», en Collier.
- Hirschman, Albert. 1995. *A Propensity to Self-Subversion*. Harvard University Press.
- Huntington, Samuel. 1968. *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press.
- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
- Inter-American Development Bank. 2005. *The Politics of Policies (Economic and Social Progress in Latin America)*. IADB.
- Kuczynski, Pedro Pablo y John Williamson. 2003. *After the Washington Consensus (Restarting Growth and Reform in Latin America)*. Institute for International Economics.
- Lamarchand, Rene y Keith Legg. 1972. «Political Clientelism and Development». *Comparative Politics*, Vol. 4, No. 2, enero.
- Landerretche, Oscar y Manuel Marfán. 2007. «Gobernabilidad Macroeconómica: una Reflexión desde América Latina» (Manuscrito, CIEPLAN).
- Lanzaro, Jorge (compilador). 2001. *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. CLACSO.
- Latinobarómetro (2008). www.latinobarometro.org
- Levisky, Steven y Lucan A. Way. 2002. «The Rise of Competitive Authoritarianism». *Journal of Democracy*. Volumen 13, número 2, abril.
- Levitsky, Steven y María Victoria Murillo. 2005. *Argentine Democracy: the Politics of Institutional Weakness*. Pennsylvania State University Press.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies*. Yale University Press.
- Linz, Juan, y Alfred Stepan. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes*. The John Hopkins University Press.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (editores). 1994. *The Failure of Presidential Democracy*. The Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan y Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. The Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin. Marzo de 1959. «Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy». *The American Political Science Review*. Vol. 53, No. 1, marzo.
- Lipset, Seymour Martin. 1960. *Political Man (the Social Bases of Politics)*. Doubleday and Company.

- Lowenthal, Abraham (editor). 1975. *The Peruvian Experiment (Continuity and Change under Military Rule)*. Princeton University Press.
- Love, Joseph. 1996. «Economic Ideas and Ideologies in Latin America since 1930», en Leslie Bethell (editora). *Ideas and Ideologies in Twentieth Century Latin America*. Cambridge University Press.
- Lustig, Nora. 2009. *Is Latin America Becoming more inclusive?* Manuscrito presentado en Emerging Markets Forum, Bogotá, Colombia, 1-3 de Abril.
- Mainwaring, Scott, Guillermo O'Donnell, y Samuel Valenzuela. 1992. *Democratic Consolidation (the new South American democracies in comparative perspective)*. University of Notre Dame Press.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully. 1995. *Building Democratic Institutions (Party Systems in Latin America)*. Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart. 1997a. «Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: a Critical Appraisal». *Comparative Politics*. Vol. 29, No. 4.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart. 1997b. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro Leongómez (editores). 2006. *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez-Liñán. 2003. «Level of Development and Democracy». *Comparative Political Studies*, noviembre.
- Mainwaring, Scott y Christopher Welna. 2003. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully. 2008. «Latin America: Eight Lessons for Governance». *Journal of Democracy*. Volume 19, Number 3, julio.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully. 2009. *Democratic Governance in Latin America*. Stanford University Press (Manuscrito).
- McClintock, Cynthia, y Abraham Lowenthal (editores). 1983. *The Peruvian Experiment Reconsidered*. Princeton University Press.
- Meller, Patricio. *The Unidad Popular and the Pinochet Dictatorship (a Political Economy Analysis)*. 2000. Macmaillan Press Ltd.
- Méndez, Juan E., Guillermo O'Donnell y Sergio Pinheiro. 1999. *(Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. University of Notre Dame Press.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (España). 2006. *Cooperación con Países de Renta Media: Justificación y Ambitos de Trabajo*. AECI y ICEI.
- Navia, Patricio. 2003. «Partidos Políticos como antídoto contra el populismo en América Latina». *Revista de Ciencia Política*, número especial sobre «El Populismo y las Democracias». Vol. XXIII, No. 1.
- Navia, Patricio. 2006. «Lagos y Chávez: las dos Izquierdas de América Latina». *Foreign Affairs* (español). Vol. 6, No. 2.
- Navia, Patricio e Ignacio Walker. Diciembre, 2006. «Gobernabilidad Democrática en América Latina (Instituciones y Liderazgos)», *Serie Estudios Socio-Económicos*, No. 29, CIEPLAN. Próximo a aparecer en Mainwaring y Scully (2009).
- Naim, Moisés. 1994. «Latin America: the Second Stage of Reform». *The Journal of Democracy*. 5:4, octubre.
- Neubauer. Deane. 1967. «Some Conditions of Democracy». *The American Political Science Review*. Vol. 61, No. 4, diciembre.

- Nohlen, Dieter y Mario Fernández (editores). 1998. *El Presidencialismo Renovado (Instituciones y Cambio Político en América Latina)*. Nueva Sociedad.
- North, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Ocampo, José Antonio. 2007. «América Latina y la Economía Mundial en el Siglo XX Largo» (Manuscrito, presentado en la CEPAL).
- O'Donnell, Guillermo. 1979. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism (Studies in South American Politics)*. Institute of International Studies, University of California, Berkeley.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter, y Laurence Whitehead. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule (Latin America)*. The Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. «Delegative Democracy». *Journal of Democracy*. 5:1
- O'Donnell, Guillermo. 2001. «Reflections on Contemporary South America». *Journal of Latin American Studies*. 33.
- O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas y Osvaldo Iazetta. 2004. *The Quality of Democracy (Theory and Applications)*. University of Notre Dame Press.
- Payne, Mark Daniel Zovatto and Mercedes Mateo Díaz (editores). 2007 Revised Edition. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Harvard University David Rockefeller Center/Inter-American Development Bank.
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2005. «Democratization and Constitutional Crises in Presidential Regimes: Toward Congressional Supremacy». *Comparative Political Studies*. 38, 51.
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2007. *Presidential Impeachment and the new Political Instability in Latin America*. Cambridge Studies in Comparative Perspective.
- Perth, H. H, y C. Wright Mills. 1946. *From Max Weber: Essays in Society*. Oxford University Press.
- Pierson, WW et. al. 1950. «Pathology of Democracy in Latin America». *American Political Science Review*, Vol. 44, No. 1, marzo.
- Pinto, Aníbal. 1958. *Chile: un Caso de Desarrollo Frustrado*. Editorial Universitaria
- PNUD. 2004. *La Democracia en América Latina: hacia una Democracia de Ciudadanos y Ciudadanas*. PNUD.
- Posada-Corbó, Eduardo (editor). 1996. *Elections Before Democracy: the History of Elections in Europe and Latin America*. Macmillan.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market*. Cambridge University Press.
- Reid, Michael. 2007. *Forgotten Continent (the Battle for Latin America's Soul)*. Yale University Press.
- Roberts, Kenneth. 1996. «Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: the Peruvian Case». *World Politics*. 48.1
- Roberts, Kenneth. 2007. «Latin America's Populist Revival». *SAIS Review*. Volumen XXVII, No. 1, invierno-primavera.
- Roberts, Kenneth. 2007. «Repoliticizing Latin America: the Revival of Populist and Leftist Alternatives». *Woodrow Wilson Center Update on the Americas*. WW International Center for Scholars, noviembre.
- Rodríguez, Francisco. 2008. «An Empty Revolution». *Foreign Affairs*, marzo-abril.
- Rodrik, Dani. 2007. *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton University Press.

- Rodrick, Dani. 2008. «*Second-Best Institutions*». Working Paper 14050. National Bureau of Economic Research, junio.
- Rojas Mix, Miguel. 1991. *Los Cien Nombres de América*. Editorial Lumen.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne H. Stephens y John D. Stephens. 1992. *Capitalist Development and Democracy*. University of Chicago Press.
- Santiso, Javier. 2006. *Latin America's Political Economy of the Possible: Beyond Good Revolutionaries and Free-Marketeters*. The MIT Press.
- Schedler, Andreas. 1998. What is Democratic Consolidation? *Journal of Democracy* 9.2.
- Schedler, Andreas. 2002. «The Menu of Manipulation». *Journal of Democracy*. Volumen 13, número 2, abril.
- Schumpeter, Joseph. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper and Brothers.
- Scully, Timothy. 1992. *Rethinking the Center (Party Politics in Nineteenth and Twentieth Century Chile)*. Stanford University Press.
- Seligson, Mitchell. 2007. «The Rise of Populism and the Left in Latin America». *Journal of Democracy*. Volumen 18, Número 3, julio.
- Sen, Amartya. 1999. Democracy as a Universal Value. *Journal of Democracy* 10.3.
- Shifter, Michael. 2006. «In Search of Hugo Chávez». *Foreign Affairs*, mayo-junio.
- Shugart, Matthew, y John Carey. 1992. *Presidents and Assemblies (Constitutional Design and Electoral Dynamics)*. Cambridge University Press.
- Skidmore, Thomas y Peter Smith. 2005. *Modern Latin America*. Oxford University Press.
- Smith, Peter. 2005. *Democracy in Latin America (Political Change in Comparative Perspective)*. Oxford University Press.
- Sorj, Bernardo. 2007. *Latin America's Elusive Democracies*. The Marian and Arthur Edelstein Virtual Library.
- Sorj, Bernardo y Eugenio Tironi. 2007. «Cohesión Social en América Latina: un marco de investigación». *Pensamiento Iberoamericano*. Volumen 1, serie 2.
- Stepan, Alfred. 1978. *The State and Society (Perú in Comparative Perspective)*. Princeton University Press.
- Sunkel, Osvaldo. 1967. «Política nacional de desarrollo y dependencia externa». *Estudios Internacionales*, Vol. I, No. 1.
- Sunkel, Osvaldo. 2007. «The Precarious Sustainability of Democracy in Latin America», en Hettne, B. (editor). *Studies in Development, Security and Culture*. Vol. I. Sustainable Development in a Globalized World. Palgrave Macmillan.
- Theobald, Robin. 1982. «Patrimonialism». *World Politics*, Vol. 34, No. 4, julio.
- Thorp, Rosemary. 1998. *Progress, Poverty and Exclusion (an Economic History of Latin America in the 20th Century)*. The Johns Hopkins University Press.
- Tironi, Eugenio (editor). 2008. *Redes, Estado y Mercados (Soportes de la Cohesión Social Latinoamericana)*. Uqbar Editores/Colección CIEPLAN.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players (How Political Institutions Work)*. Princeton University Press.
- Valdés, Juan Gabriel. 1995. *Pinochet's Economists (The Chicago School in Chile)*. Cambridge University Press.
- Valenzuela, Arturo. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes (Chile)*. The John Hopkins University Press.

- Valenzuela, Arturo. 2004. «Latin American Presidencies Interrupted». *Journal of Democracy* 14.4
- Valenzuela, Eduardo y otros. 2008. *Vínculos, Creencias e Ilusiones (la Cohesión Social de los Latinoamericanos)*. Uqbar Editores/Colección CIEPLAN.
- Valenzuela, Samuel y Eduardo Posada-Carbó. 2008. «Conference and Book Proposal: the Origins of Democracy in the Americas, 1770s-1880s» (Conferencia realizada en el Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, Estados Unidos, Septiembre)
- Valenzuela, Samuel y Arturo Valenzuela. Julio, 1978. «Modernization and Dependency: Alternative Perspectives in the Study of Latin American Development». *Comparative Politics*, Vol. 10, No. 4.
- Véliz, Claudio. 1980. *The Centralist Tradition of Latin America*. Princeton University Press.
- Weiss, Oscar. 1954. *Nacionalismo y Socialismo en América Latina*. Ediciones Iguazú.
- Walker, Ignacio. 1990. *Socialismo y Democracia (Chile y Europa en Perspectiva Comparada)*. CIEPLAN-Hachette.
- Walker, Ignacio. 2006. «Democracia en América Latina», en *Foreign Affairs* (español), Vol. 6, No 2.
- Walker, Ignacio. 2008. «Democracy and Populism in Latin America». *Working Paper* No. 347, abril. Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame. Una versión de este paper se publicó como «The Three Lefts of Latin America». Fall 2008. *Dissent*. Fall.
- Walker, Ignacio. 2009. «Por una Democracia de Instituciones para América Latina». *Estudios Públicos*. 113 (verano 2009).
- Weyland, Kurt. 2001. «Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics». *Comparative Politics*. Vol. 34, No. 1, octubre.
- Weyland, Kurt. 2003. Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: How Much Affinity? *Third World Quarterly*, Vol. 24, No. 6.
- Wiarda, Howard. 2001. *The Soul of Latin America (the Cultural and Political Tradition)*. Yale University Press.
- Wiarda, Howard y Harvey Kline. 1979. *Latin American Politics and Development*. University of Massachusetts.
- Wilde, Alexander. 1982. *Conversaciones de Caballeros: el Quiebre de la Democracia en Colombia*. Ediciones Tercer Mundo.
- Williamson, John. 1990. *Latin American Adjustment: how much has Happened*. Institute for International Economics.
- Williamson, John. *A Short History of the Washington Consensus*. 2004. Paper presentado en la conferencia «From the Washington Consensus towards a new Global Governance», Barcelona, Septiembre de 2004 (Manuscrito).
- Wynia, Gary. 1984. *The Politics of Latin American Development*. Cambridge University Press.
- Zakaria, Fareed. 1997. «The Rise of Illiberal Democracy». *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre.
- Zovatto, Daniel. 2007. «Balance Electoral Latinoamericano», en C. Malamud y otros, *Anuario Iberoamericano*. Agencia EFE y Real Instituto Elcano, Ediciones Pirámide.