



# La democratización de América Latina: un proceso de aprendizaje

El valor intrínseco de la democracia, la derrota de la pobreza como objetivo estratégico y la incorporación de la estabilidad macroeconómica como un “bien público”, son algunas de las lecciones que pueden extraerse de la historia de nuestro Continente en los últimos años.

Ignacio Walker

*Presidente de CIEPLAN. “Visiting Senior Research Scholar” en la Universidad de Princeton, EE.UU. (2007-2008)*

Con las recientes elecciones en Guatemala y Argentina, con sendos triunfos para Álvaro Colom y Cristina Fernández, se han completado catorce elecciones presidenciales en América Latina, desde fines de 2005. La democracia electoral, con la realización de elecciones libres y transparentes y una no despreciable participación, impera en la región como nunca antes. Los resultados en torno al *referendum* en Venezuela, con el triunfo de las fuerzas del NO, refuerzan esta tendencia auspiciosa.

¿Qué hemos aprendido en esta reciente ola democratizadora en América Latina?

## EL VALOR DE LA DEMOCRACIA

En 1946, en Perú, Víctor Raúl Haya de la Torre, líder y fundador del APRA, decía de los socialistas chilenos, en momentos en que estos se encontraban en “estado de Congreso” debatiendo, entre otros temas, sobre el valor de la democracia política: “ellos desprecian la democracia porque no les ha costado nada adquirirla. Si tan sólo conocieran la verdadera cara de la tiranía” (los *apristas* peruanos habían sufrido los 11 años de la dictadura de Augusto Leguía y comenzaban a experimentar los 8 de la de Manuel Odría). Algunos años más tarde, 17 años de dictadura nos enseñaron a los chilenos acerca del valor de la democracia política.

A decir verdad, la reciente ola democratizadora en América Latina y la anterior ola autoritaria en casi toda la región —recordemos que hacia fines de los años 70 solo Colombia, Venezuela y Costa Rica tenían elecciones— nos han enseñado en primerísimo lugar que la democracia política tiene un valor en sí misma; un valor intrínseco y no meramente instrumental.

Esto ha dejado definitivamente atrás muchas de las referencias a la democracia “formal” o “burguesa” que, especialmente desde sectores de la intelectualidad y de la izquierda, estuvieron tan en boga en la década de 1960 y comienzos de los años setenta. Las cosas han cambiado en América Latina: el actual proceso de “socialdemocratización” de la izquierda latinoamericana, opacada por el neo-populismo de Hugo Chávez y otros, tiene como núcleo central una re-valorización de la democracia política.

Hoy aparece una nueva variante de la crítica a la democracia representativa y sus instituciones y que se manifiesta en torno a lo que se denomina la democracia “directa” o “participativa”. Esta última, sin embargo, las más de las veces esconde la realidad de una democracia personalista, populista, plebiscitaria y “delegativa” (Guillermo O’Donnell). A decir verdad, no hay sustituto para la democracia representativa y sus instituciones, la que aparece como la columna vertebral de todo el sistema interamericano, desde la Carta de 1948 que crea la Organización de Estados Americanos, hasta la Carta Democrática Interamericana, del 11 de septiembre de 2001. Las instituciones importan (Douglas North), mientras que la democracia debe ser entendida como un “sistema de instituciones” (Adam Przeworski). Es este tal vez uno de los grandes aprendizajes en torno a esta reciente ola democratizadora.

## LA “TERCERA OLA” DEMOCRATIZADORA

El mismo Przeworski, refiriéndose a la caída del Muro de Berlín y del comunismo señaló que dicho proceso constituía, entre otras cosas, un fracaso rotundo de las ciencias sociales, las

que se habían empeñado, desde la década de 1960 en adelante, en distinguir artificialmente entre regímenes “totalitarios” y meramente “autoritarios”, siendo una de las características de los primeros su carácter supuestamente “irreversible”<sup>1</sup>. La realidad de la libertad y la democracia habría terminado por imponerse sobre las elaboraciones teóricas formuladas en el campo de las ciencias sociales.

Algo similar podríamos decir de esta “Tercera Ola” democratizadora en América Latina. En efecto, desde la década de 1950 en adelante, primero con Seymour M. Lipset, luego con Howard Wiarda y otros, y desde distintas perspectivas, se habría dado a entender que, para poder asentarse, la democracia necesitaba de ciertos “pre-requisitos” y condiciones “estructurales” (económicas, sociales, culturales, políticas, y de todo tipo), sin los cuales era impensable aspirar a establecerla y consolidarla en la región. Así, por ejemplo, en el ámbito económico-social, el crecimiento económico de la región, su ingreso per cápita, el nivel de desarrollo, la falta de complejidad de su estructura de clases y la ausencia de una clase media, entre otros, explicarían las dificultades para establecer la democracia en América Latina. Por otro lado, los rasgos elitistas, corporativos, patrimonialistas, centralistas, clientelistas o católicos —en definitiva, autoritarios— de su cultura política, ayudarían a explicar la ausencia de la democracia política en nuestro Continente. En una versión más reciente, y en el ámbito político, Juan Linz y Arturo Valenzuela, entre otros, creyeron ver dichas dificultades en la existencia y la persistencia de formas de gobierno presidenciales.

En fin, frente a este cúmulo de esfuerzos de elaboración teórica en el ámbito de las ciencias sociales, podríamos decir que la democracia es más fuerte en América Latina —y en el mundo, a decir verdad— y que esta “Tercera Ola” democratizadora, a pesar de todas sus debilidades, vacíos y contradicciones —que darían, por sí mismos, para un artículo muy extenso—, ha demostrado ser una fuerza inusitada frente a la cual quedan al desnudo muchas falencias en el campo de las ciencias sociales.

El argumento que hacemos no es en contra de la importancia de esas condiciones “estructurales”, incluso en la perspectiva de consolidar una democracia estable, sino más bien contra un cierto *determinismo* que acompañó los debates en el campo de las ciencias sociales por años y décadas, y que fue advertido y denunciado tantas veces por grandes —aunque escasos— científicos sociales, entre los que destaca con mucha claridad alguien como Albert Hirschman<sup>2</sup>. De hecho, puede decirse que vivimos, de alguna manera, un “momento hirschmaniano” en América Latina, en torno a lo que ese autor denominó como “posibilismo” y, más concretamente, la “economía política de lo posible”<sup>3</sup>, más allá de condiciones, requisitos o pre-requisitos “estructurales”, y determinismos de diversa índole.

<sup>1</sup> Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market*. Cambridge University Press.

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo, su célebre artículo “Against economic Determinants”, en el libro editado por David Collier, en la década de 1970, *New Authoritarianism in Latin America* (Princeton University Press, 1979).

<sup>3</sup> Ver, sobre el particular, el muy reciente e interesante libro de Javier Santiso, *The Political Economy of the Possible in Latin America (beyond good revolutionaries and free marketers)* (The MIT Press, 2006). Hay una versión en español.

## POBREZA Y DESIGUALDAD EN SENTIDO ESTRATÉGICO

Hay que pensar —y repensar— la pobreza y la desigualdad en un sentido estratégico: esta idea se la escuché por primera vez a Mario Marcel (investigador de CIEPLAN, ex Director de Presupuestos, 2000-2006), y la considero una idea simple y poderosa a la vez.

Para nadie es un misterio que si hay algo que es persistente en América Latina es el tema de la pobreza y la desigualdad<sup>4</sup>. Más allá de los ciclos democráticos y autoritarios, o de los ciclos de la economía, con sus *altos* y *bajos*, si hay algo que persiste en América Latina es el tema (y la realidad acuciante y escandalosa) de la pobreza y la desigualdad.

Enfrentar dicho tema con un *sentido estratégico* significa hacerlo desde una mirada de mediano y largo plazo sobreponiéndonos a los ciclos económicos y electorales y, en general, a la mirada de corto plazo, que es la mirada propia y recurrente que encontramos en nuestra realidad política latinoamericana.

Tenemos democracia como nunca antes, en el campo político; tenemos los mercados y la apertura externa también como nunca antes, en el campo económico, pero el gran debate en Chile y América Latina es sobre la problemática social (¡y en buena hora!) y la mejor manera de abordarla.

El mercado es insuficiente por sí mismo para construir una sociedad democrática. Necesitamos de estados fuertes y eficientes, modernos y transparentes, así como de políticas públicas proactivas, para complementar el esfuerzo en base al crecimiento económico y el trabajo de las personas y las familias. Pero, con la misma claridad, el Estado es insuficiente, por sí solo, para financiar el enorme esfuerzo social que se requiere.

No vamos a reproducir el “Estado de Bienestar” europeo, con el nivel de crecimiento y desarrollo, y la realidad fiscal y tributaria de nuestros países de ingresos medios, en una etapa de desarrollo intermedio. Pensar la pobreza en sentido estratégico significa también innovar en este campo en torno a un esfuerzo compartido del Estado y las personas, del sector público y de la sociedad civil, para co-financiar y hacernos co-responsables del esfuerzo social, pasando de un enfoque estático, consistente en contar el número de pobres y focalizar las políticas en la pobreza y la extrema pobreza, a un enfoque dinámico que considere desde la realidad de la vulnerabilidad y la movilidad de las personas y sus grupos familiares, en una perspectiva de universalización de derechos y prestaciones sociales.

Esta mirada estratégica tiene también mucho que ver con las políticas anticíclicas que algunos de nuestros países han seguido; es decir, la idea simple y poderosa a la vez de que hay que ahorrar en los momentos de “vacas gordas” para poder gastar y mantener los programas sociales en momento de “vacas flacas”. Habría que preguntarse hasta qué punto se sostiene el “boom” de las exportaciones de nuestra historia económica más reciente, y hasta



**El populismo puede tener resultados en un momento de “vacas gordas”, como el que vive hoy América Latina (Hugo Chávez, Evo Morales o Rafael Correa), o como la realidad que vivimos en la década de 1950 (Juan Domingo Perón, Getulio Vargas, entre otros), pero escasamente podrá sobrevivir a un momento de restricciones económicas o de “vacas flacas”.**

qué punto los países de la región no están siguiendo políticas “pro-cíclicas”, con las consecuencias fáciles de imaginar y prever en un momento de “bust”, o de vacas flacas.

### ESTABILIDAD MACRO ECONÓMICA COMO “BIEN PÚBLICO”

No hay forma de hacer frente a la realidad de la pobreza y la desigualdad si no es sobre la base de la estabilidad: estabilidad

<sup>3</sup> Un completo libro fue dedicado a este tema, por parte del Banco Mundial, enfatizando las raíces y orígenes de la pobreza y, sobre todo, de la desigualdad, en las instituciones heredadas de la era colonial. Ver De Ferranti, Perry, Walton y Ferreira, *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* (World Bank, 2004).

macro política (democracia), pero también estabilidad macro económica.

Junto con algunos logros en torno a la estrategia de *Industrialización Sustitutiva de Importaciones*, o de “crecimiento hacia adentro”, basada principalmente en la acción del Estado —aunque ese tema, en sí mismo, merecería otro tipo de análisis, especialmente cuando se le mira en retrospectiva—, es evidente que uno de sus efectos negativos fue el impacto macro económico: la realidad persistente (¿estructural?) de la inflación y la hiperinflación, los déficits fiscales crónicos, las crisis recurrentes de balanza de pagos, la manipulación de los tipos de cambio, la discrecionalidad de la autoridad pública en una serie de materias, crearon un paisaje bastante generalizado de desequilibrios macro económicos.

Al final del día, la inflación y la inestabilidad golpean principalmente a las clases asalariadas, a los trabajadores del sector formal y al mundo de la pobreza, en general. No hay que olvidar que una parte no despreciable de los sectores populares en América Latina, se volcó en la década de 1990 a apoyar a líderes “neo-liberales neo-populistas”<sup>5</sup> como Carlos Menem y Alberto Fujimori, quienes prometieron (y en parte lo lograron) reducir la inflación y en definitiva hacer más previsible la vida cotidiana de las personas y las familias, enfrentadas al flagelo de los procesos de hiper-inflación de la década de 1980 (la “década perdida”, con la crisis de la deuda y otros males).

Esos gobiernos (la lista es larga) terminaron no sólo mal sino pésimo, por una serie de razones que sería largo enumerar. Convergamos, por lo menos, que de toda esta historia que va de la industrialización sustitutiva de importaciones hasta las fallidas reformas neo-liberales de la década de 1990 con el trasfondo del “Consenso de Washington”, pareciera existir una nueva conciencia (y una demanda popular, me atrevería a decir) en torno a la necesidad de procurar estabilidad, en lo político y en lo económico.

Esto último significa considerar la estabilidad macro económica como un bien público<sup>6</sup>. Así como la autoridad tiene que procurar bienes públicos claves e importantes, como la seguridad, tiene que ser capaz de proveer también de estabilidad. La gobernabilidad fiscal y monetaria, la autonomía de los bancos centrales, las políticas contra-cíclicas, la regulación de los mercados financieros, una cierta ortodoxia al lado de la heterodoxia que ha sido propia de las políticas económicas en la región, encaminadas a introducir estabilidad y predictibilidad en la vida diaria de los ciudadanos de América Latina, bien pudiera ser una de las lecciones que hemos aprendido en nuestra historia reciente. No hay manera de luchar legítima y eficientemente contra el flagelo de la pobreza y la desigualdad si no es sobre la base de la estabilidad.

## NO HAY ATAJO EN EL CAMINO AL DESARROLLO

El populismo es la promesa de satisfacción inmediata de las demandas sociales. Está orientado, casi por definición, al corto plazo. El populismo es la economía política de la impaciencia. Es, por lo mismo, imposible de sustentar económica y políticamente, entre otras cosas porque se basa en la identificación entre un líder carismático con las masas populares, más que en las instituciones (más bien es la negación de la democracia entendida como un “sistema de instituciones”)<sup>7</sup>.

El neo-populismo de nuestros días tiene una base de legitimidad democrática formal que no se puede negar, pero descansa en definitiva en “la superior calidad y legitimidad del líder, que se presenta a sí mismo como un redentor y la encarnación del pueblo y de la nación”<sup>8</sup>. Si alguna duda puede haber sobre esta afirmación, miremos con atención la siguiente descripción de José Vicente Rangel, cercano colaborador de Hugo Chávez, ex vice presidente de la República, ex Ministro de RR.EE. y ex ministro de Defensa del régimen chavista, en relación con el líder venezolano: “si algún poder representa Chávez es el poder del pueblo, es decir, Chávez está por encima de las instituciones porque encarna al pueblo”<sup>9</sup>.

El populismo puede tener resultados en un momento de “vacas gordas”, como el que vive hoy América Latina (Hugo Chávez, Evo Morales o Rafael Correa), o como la realidad que vivimos en la década de 1950 (Juan Domingo Perón, Getulio Vargas, entre otros), pero escasamente podrá sobrevivir a un momento de restricciones económicas o de “vacas flacas”. Es este el *talón de Aquiles* del populismo en América Latina, junto con su extrema personalización del poder. Es por ello que el populismo, el viejo y el nuevo, el de ayer y el de hoy, está condenado a fracasar.

En otras palabras, no hay atajos —y el populismo es, por definición, el camino del atajo— a las tareas del desarrollo y de la democracia. En cierto sentido, el populismo es uno de los principales obstáculos a la consolidación de una “Democracia de Instituciones” en la región, aunque quisiéramos dejar planteado que el problema de América Latina, hoy, no es el populismo sino las causas que lo originan.

Son muchas las lecciones que se pueden extraer de nuestra historia más reciente en América Latina, pero las cinco que hemos mencionado anteriormente son las que más nos llaman la atención desde el punto de vista de lo que se conoce en las ciencias sociales como proceso de aprendizaje (“learning process”). **MSJ**

**No hay manera de luchar legítima y eficientemente contra el flagelo de la pobreza y la desigualdad, si no es sobre la base de la estabilidad.**

<sup>5</sup> Ver, sobre este término, Kurt Weyland, “Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: how much affinity?”, en *Third World Quarterly*, Vol. 24, No. 6.

<sup>6</sup> Este término lo emplean Manuel Marfán y Oscar Landerretche, en *Gobernabilidad Macro Económica, una Reflexión desde América Latina*, publicado por CIEPLAN (está disponible online en [www.cieplan.cl](http://www.cieplan.cl)).

<sup>7</sup> Este argumento lo desarrollamos en profundidad con Patricio Navia, en “Gobernabilidad Democrática en América Latina (Instituciones y Liderazgos)”, No. 29, Serie de Estudios Socio-Económicos, 2006 (está disponible online en [www.cieplan.cl](http://www.cieplan.cl)).

<sup>8</sup> René Mayorga, en Scott Mainwaring y otros, *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, Stanford University Press, 2006, p. 134.

<sup>9</sup> Citado en La Tercera, 13 de febrero de 2007, tomado de una entrevista a Rangel aparecida en *Últimas Noticias* de Caracas, el 11 de febrero de 2007.