

LA CONSOLIDACION DEMOCRATICA EN LOS TIEMPOS DEL COLERA

John A. Peeler

Profesor, Bucknell, University

Resumen

La quiebra económica de los países latinoamericanos en los años ochentas impulsó la implantación de planes draconianos de ajuste por todas partes, auspiciados por el FMI. Estos programas han amenazado los lazos entre las élites políticas y las masas, precisamente en el momento del restablecimiento de la democracia en casi la totalidad de la región. Muchas veces, los compromisos explícitos de la campaña han sido traídos. A estas alturas, ya no puede sobrevivir la democracia sobre la base antigua de pactos de élites y la manipulación del apoyo popular. Para renovar las bases de una democracia estable, sería necesario construir, desde abajo y desde arriba, una economía política que promueva la participación amplia en la toma de decisiones, y distribuya más igualmente los ingresos y la propiedad. Una nueva democracia en este sentido sería compatible con un desarrollo económico sostenible basado en un mercado interno más amplio y más profundo que el de la época de la "sustitución de importaciones".

Introducción:

La Crisis Económica de los Ochenta

América Latina experimentó tasas de crecimiento económico en los sesenta, bastante altas para mejorar notablemente los PNB per cápita, aunque la distribución de ingresos quedaba muy desigual. Los setenta y ochenta vieron tasas de crecimiento cada vez menor, alcanzando en los ochentas cifras negativas en muchos países. El efecto del estancamiento de la última década fue tan extremo como para reducir la tasa promedio regional de crecimiento a menos del 1% anual en el período de 1965-1990¹.

Aunque los detalles variaban entre países, para nuestros propósitos podemos distinguir solamente entre países petroleros y los no-petroleros. Para ambos grupos, la crisis fue radicada en los dos choques provocados en la economía mundial por alzas bruscas en los precios del petróleo en 1973 y 1979. Los países no-petroleros se encontraban súbitamente teniendo que pagar mucho más por el petróleo importado, mientras las exportaciones no crecieron en precio. La respuesta de la mayoría de países no fue cortar las importaciones del petróleo, sino obtener préstamos de la banca comercial internacional, asegurados por las proyecciones del crecimiento futuro. Al mismo tiempo, los bancos habían recibido muchos depósitos nuevos provenientes de los países petroleros, y así tenían que prestar más dinero. Pero el peso de los altos precios petroleros de facto impidió el crecimiento y así la capacidad para servir las deudas nuevas. Adicionalmente, las tasas mundiales de interés a fines de los setenta alcanzaban niveles altos sin precedente, complicando aún más los problemas tanto de deudores como de acreedores. Durante los años ochenta, la gran mayoría de países latinoamericanos no se encontraban en capacidad de pagar sus deudas, ni de obtener nuevos préstamos para pagar las antiguas (Stallings y Kaufman. 1989)

Paradójicamente, los países petroleros (o sea, Ecuador, México y Venezuela en América Latina) también se encontraban en crisis de deuda. En cada caso, los recursos nuevos provenientes de los altos precios petroleros fueron mal usados, comprometiendo los gobiernos a niveles altos de gastos que resultaban insostenibles, cuando los precios del petróleo cesaban sus alzas después de 1980, y aún bajaban a veces. Así a mediados de los ochenta, tanto México como

Venezuela tuvieron una deuda externa entre las más elevadas per cápita.

La elección de Ronald Reagan en los Estados Unidos en 1980 llevó al poder una coalición profundamente comprometida con los principios neoliberales de política económica. Visto el peso de los Estados Unidos en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, por ser el donador mayor de fondos la Administración de Reagan pudo insistir para que el FMI y el Banco hicieran énfasis acérrimo en la eliminación de cualquier obstáculo al libre intercambio de bienes y servicios, incluyendo la privatización de empresas estatales. Estos temas no fueron nada nuevo en las políticas de los organismos mundiales. Por supuesto, pero la agresividad del neoliberalismo reaganista coincidió con la decadencia mundial de las alternativas principales, el populismo y el socialismo de planificación centralizada. Así fueron adoptados casi universalmente los programas de ajuste estructural auspiciados por el FMI, a pesar de los costos sociales a las mayorías de las poblaciones. Como siempre, la teoría económica neoliberal advierte que todo mundo sacará beneficio en el largo plazo, sin especificar cuándo llegará el largo plazo.

La Renovación Democrática de los Ochenta

La gran mayoría de países latinoamericanos tuvieron regímenes militares o dictatoriales durante los años setenta, que consecuentemente sufrieron los efectos deslegitimadores de la crisis económica mundial de los ochenta (Nunn, 1992). Los efectos de la crisis económica, combinados con la dinámica de la política interna de cada país, produjeron transiciones a regímenes democráticos² sobre toda la región³. Además, la vulnerabilidad económica de los regímenes autoritarios le permitió al gobierno de los Estados Unidos presionarlos para efectuar una transición a una democracia formal, o sea un gobierno escogido por elecciones competitivas.

Así, empezando con Ecuador en 1979, y terminando con Chile en 1989, regímenes autoritarios cedieron el poder gubernamental a regímenes constitucionales con gobiernos elegidos⁴. La cronología de la transición y las circunstancias de los nuevos regímenes dependieron en gran medida de dos factores:

1. la capacidad del régimen autoritario de negociar la transición;
2. las relaciones entre elementos de la oposición. Si el régimen autoritario perdió completamente el poder, como en Nicaragua (Walker, ed. 1986), o perdió por lo menos la capacidad de gobernar, como en la Argentina

(Nunn y Portantiero, 1987), entonces no fue necesario ningún compromiso entre la oposición y el gobierno saliente.

Por otra parte en la mayoría de los casos fue conveniente para el gobierno autoritario salir del poder, pero no fue estrictamente necesario. Por ejemplo, en Brasil, el gobierno militar insistió en influir profundamente las deliberaciones constitucionales que sentaron las bases del nuevo régimen democrático (Stepan, ed., 1989). En Guatemala, después de 1985, los gobiernos elegidos tuvieron que comprometerse con las Fuerzas Armadas, dándoles mano libre para un programa cruento de contrainsurgencia (Jonas, 1990). En Uruguay, dos de los tres partidos mayoritarios firmaron el llamado Pacto del Club Naval con el gobierno militar, para definir las líneas y los límites de la transición (Gillespie, 1991).

Comprometidos o no con el régimen autoritario saliente, los regímenes democráticos en América Latina (y en Europa del Sur) *han sido sentados*, en la mayoría de los casos, en algún tipo de compromiso entre élites rivales que participan en el proceso democrático (Higley y Gunther, 1992). En algunos casos ha habido un convenio más o menos comprensivo y abierto entre élites con la capacidad para competir por el poder, con la meta de asegurar tanto las elecciones limpias, como el respeto, por parte del gobierno entrante, de los intereses vitales de las otras élites. El caso reciente más claro de este tipo de convenio abierto ha sido el de Chile (Drake y Jaksic, 1991, Garretón, 1989). En otros casos ha habido una convergencia notable entre élites rivales, sin convenio explícito; el caso argentino ejemplifica el patrón (Nunn y Portantiero, 1987; Cavarozzi, 1992). Lo esencial es que la transición a la competencia política no implique guerra total entre las élites rivales, sino una lucha limitada, controlada y civil. En el contexto de las tradiciones políticas latinoamericanas, la innovación principal de la democracia (en el sentido aquí utilizado) no es la soberanía popular (que es netamente ilusoria), sino terminar con la política como lucha a muerte.

Sin ningún entendimiento (sea abierto o implícito) entre élites, la movilización política competitiva de la mayoría de la población bien podría conducir a la guerra civil como pasó con Colombia en los años cuarenta y cincuenta (Oquist, 1978, Leal Buitrago, 1989; Bergquist, et al., eds., 1992). Un aspecto de la crisis contemporánea en el Perú es precisamente la falta de cualquier entendimiento entre élites para controlar la competencia irrestricta por el apoyo popular, dentro del proceso electoral⁵. Esto quiere decir que, dentro de la práctica de la democracia liberal o convencional, la participación política popular no permita llegar al punto de la soberanía popular⁶. Al contrario, las élites y sus organizaciones siempre buscan

canalizar, manipular y manejar la participación para apoyar el sistema. Cuando ese control no resulte posible, la democracia en el sentido convencional no es viable. Así pasó el derrumbe de las democracias de Chile y Uruguay, en 1973 (Garretón, 1989); Venezuela en 1989, (Gillespie, 1991).

Nos encontramos frente a una paradoja. La democracia liberal protege los derechos civiles y las libertades políticas mejor que cualquier otro tipo de sistema político, sin embargo, a pesar de su nombre, no es un medio para la soberanía popular, sino un modo sutil de dominación. Parece que la estabilidad del sistema democrático depende de su capacidad de controlar la participación popular. Esta no es característica solamente de las democracias latinoamericanas, sino de todas las democracias liberales (o sea, todas las democracias existentes) del mundo. La realidad es que un régimen democrático liberal es fundamentalmente liberal, y democráticamente legitimizado (Peeler, 1985, Ch. 1)⁷.

Las Democracias Sobrevivientes en los Ochenta

Cada uno de los tres casos de Colombia, Costa Rica y Venezuela estableció un régimen democrático por medio de pactos y arreglos entre élites en los años cuarenta y cincuenta (Peeler, 1985, 1992). Estos pactos sirvieron para solucionar crisis de participación no controlada, por medio de la limitación de la competición política entre las élites. Así pudieron sentar las bases para regímenes democráticos estables hasta el momento. En Colombia, el pacto fue el llamado Frente Nacional, que buscó terminar con la violencia política, eliminando totalmente la competición política entre los dos partidos tradicionales, y además marginalizando legalmente todos los otros partidos. El Frente duró desde 1958 hasta 1974 fracasó rotundamente en eliminar la violencia pero fue exitoso en aislar la estructura del poder de los efectos de la violencia. Frente a los problemas crónicos de la guerrilla y el narcotráfico, las élites colombianas todavía confían en los pactos y las coaliciones para mantener la estabilidad (Oquist, 1978, Leal Buitrago, 1989, Hartlyn, 1988, Bergquist, et al., eds., 1992). Al fin de la década de los ochenta, hubo una convención constituyente que ratificó la inclusión definitiva de varios grupos políticos insurgentes, especialmente el M-19, y tomó otras medidas para una democratización modesta del sistema político⁸.

Costa Rica tiene el régimen democrático más antiguo de América Latina. Así como Colombia, el régimen costarricense fue fundado para terminar con un período de movilización política desbordada (1940-48), y fue basado en un pacto. El convenio costarricense, sin embargo fue menos comprensivo en cuanto a sus provisiones y a sus adherentes. Inicialmente, en 1948, el pacto fue solamente entre José Figueres y Otilio

Ulate, principales triunfadores en la lucha violenta de ese año, para respetar los resultados electorales y establecer un régimen constitucional y democrático. Solamente después, el régimen fue aceptado por los sectores derrotados del 48 (calderonistas y comunistas). Hasta la actualidad, la práctica política costarricense incluye, al lado de la competición, fuertes elementos de colaboración entre las élites principales (Vega, 1982; Peeler, 1985, 1992).

El régimen democrático de Venezuela también se basó en una serie de pactos de élites, comprometiendo los partidos principales centristas a partir de 1958, al establecimiento de un régimen de competición civil, y gobierno constitucional de coalición. Después de una historia casi monótona de tiranía destacada por inestabilidad, a partir de 1959 Venezuela ha tenido un régimen democrático estable, y desde las elecciones de 1973, un sistema de partidos dominados por los dos partidos centristas. Acción Democrática y COPEI. Siempre aislada de presiones económicas por su patrimonio petrolero, Venezuela sin embargo se encontraba en dificultades económicas durante los ochenta, debido al sobreoptimismo en torno a los precios mundiales del petróleo (López Moya y Gómez Calcaño, 1989; Karl 1987; Peeler, 1992). La segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez (1989) ha sido marcada por agitación popular y por serios intentos militares desde los sesenta.

Distinto de los tres casos anteriores es el de la República Dominicana que presenta un régimen democrático establecido sin pactos de élites. Entre los países del Caribe y Centroamérica más sujetos a la intervención de los Estados Unidos, este es el único en establecer una democracia duradera. Efectivamente, los Estados Unidos han jugado el papel moderador en este caso, suprimiendo la necesidad de un pacto entre élites. Después del asesinato de Trujillo en 1961 (muy probablemente ayudado por la CIA), el primer gobierno democráticamente elegido, del reformista Juan Bosch (1962-63), fue derrocado por las Fuerzas Armadas, con la anuencia tácita de los Estados Unidos. Un intento en 1965, por partidarios de Bosch, de retomar el poder, provocó la intervención estadounidense. Desde ese año, por más de una década, la política dominicana fue dominada por Joaquín Balaguer, antiguo colaborador de Trujillo y estrecho aliado de los Estados Unidos. En las elecciones de 1978, un intento de frustrar por parte del gobierno una victoria de la oposición fue vetado por presiones del gobierno de Jimmy Carter, dando paso a ocho años de gobiernos del socialdemócrata Partido Revolucionario. En 1986, frente a problemas económicos serios, Balaguer fue reelegido en elecciones limpias, sin intervención norteamericana. Vemos que las fronteras de lo aceptable fueron definidas, no por convenio entre élites, sino por la intervención de los Estados Unidos en puntos críticos (Wiarda y Kryzaneck, 1981; Black, 1986, Wiarda, 1989, Kryzaneck, 1990)⁹.

La Agonía de una Nueva democracia: Perú

Entre los primeros países en salir del autoritarismo, el Perú eligió tres presidentes sucesivos entre 1980 y 1990, cada uno opositor a su antecesor (McClintock, 1989; Wise, 1989; Palmer, 1990; Dietz, 1992). Este logro fue sin precedente en la historia peruana. Sin embargo, el estado de salud formal de la democracia no ocultaba problemas difíciles de orden económico, social y político. Fernando Belaúnde Terry (1980-85), el mismo presidente derrocado por el golpe militar de 1968, fue golpeado esta vez por una combinación de condiciones económicas (declives en precios internacionales de exportaciones principales) y climáticas (disrupciones provocadas por el Niño, causando fracasos de producción agrícola y pesquera). Además, la insurgencia de Sendero Luminoso empezó precisamente en el momento de transición del gobierno militar al gobierno elegido, y fue dirigido a la deslegitimización de la llamada democracia (Palmer, ed., 1992). Frente a estos retos, el gobierno de Belaúnde fracasó rotundamente. El PNB sufrió un declive, la inflación alcanzó niveles sin precedentes, la miseria social y el desempleo afectaban la gran mayoría del país, y la insurgencia creció a pesar de esfuerzos contrainsurgentes que violaban los derechos humanos rutinariamente. Más de 6000 personas perdieron sus vidas (Palmer, 1989, p. 269).

La APRA, bajo el liderazgo renovador de Alan García, ganó las elecciones de 1985, controlando el Congreso también, buscando enfrentar los problemas económicos con un programa nacionalista y desarrollista. García anunció que el servicio de la deuda sería limitado a un 10 por ciento de las ganancias de las exportaciones. La economía volvió a crecer en 1985 y 1986, pero se estancó después, con tasas de inflación subiendo a niveles astronómicos (7.650 por ciento por año en 1990). *Latin American Weekly Report*, 24 December 1992, p. 6). Tampoco logró progresar en la lucha con Sendero Luminoso, que tuvo cada vez más lazos con el tráfico ilícito de cocaína. La jugada audaz de García no pagó: sin apoyo interno ni externo, fue el segundo presidente sucesivo en verse pasar de una popularidad imponente a la deshonra.

La reacción al nacionalismo de García buscó un énfasis renovado en la estrategia neoliberal, o sea, reduciendo el estado, privatizando la economía, liberalizando el comercio, y generalmente dando campo máximo para la empresa privada. El empresario Hernando de Soto (1987) escribió una defensa de la llamada economía informal, como el sector más vital de la economía nacional, y clave al desarrollo. El escritor Mario Vargas Llosa fundó FREDEMO (Frente Democrático) como vehículo de su campaña neoliberal por la presidencia. La desconfianza popular en los costos de sus prescripciones

neoliberales le privó a Vargas Llosa de la victoria en la segunda etapa de la elección de 1990. Ganó el académico poco conocido Alberto Fujimori con votos del centro y la izquierda, después de una campaña sumamente vaga, antipartido y populista (Dietz, 1992), el cual ha seguido, sin embargo, una política básicamente neoliberal, buscando el restablecimiento de buenas relaciones con las instituciones internacionales financieras. Aislado políticamente, Fujimori tuvo poca paciencia para el juego democrático. Al fin, en abril de 1992, daba un autogolpe, declarando disuelto el Congreso y los partidos, y suspendiendo los derechos civiles. Tuvo en esta aventura un apoyo popular significativo, reflejando una paciencia agotada con la política cotidiana en tiempos de crisis. El apoyo alcanzó nuevas alturas con la captura del comandante supremo de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán, en setiembre de 1992. En elecciones para la nueva Asamblea Constituyente en noviembre, sus partidarios ganaron la mayoría, frente a la abstención de la mayor parte de los partidos establecidos (*Latin American Weekly Report*, 24 December 1992, pp. 2-3).

Con condiciones económicas y sociales entre las peores de la región, sin ninguna experiencia exitosa de la democracia, con solamente un partido realmente institucionalizado (APRA), y enfrentando una insurgencia formidable, el logro de tres elecciones limpias en sucesión sería notable en sí para el Perú. Pero habría sido un milagro si el régimen democrático sobreviviera, y de verdad, no lo hizo. La necesidad de enfrentar todos los problemas internos dentro del modelo neoliberal ha hecho más difícil aún el reto de mantenimiento de la democracia. Fujimori ha ganado apoyo y tiempo con la destrucción de la democracia y la captura de Guzmán, y ha reducido la tasa de inflación. Pero la economía está todavía en contracción, y la mayoría de la población queda en la pobreza. La desesperación de los ciudadanos fue manifiesta en la búsqueda electoral de sucesivos salvadores, culminando en el rechazo del proceso democrático. Más tarde, cuando las condiciones no mejoren suficientemente, Fujimori enfrentará la opción de salir, o mantenerse por la fuerza.

El peligro de una Democracia Establecida: Venezuela

El choque petrolero de 1973 daba al primer gobierno de Carlos Andrés Pérez (1974-1979), una oportunidad sin precedente para llevar adelante el desarrollo nacional con recursos sin paralelo en América Latina. (10) Las industrias de acero y petróleo fueron nacionalizadas con compensación aceptada por los dueños. Iniciativas de infraestructura y corporaciones de servicio público caracterizaron este gobierno, con una retórica populista y socialdemócrata. Sin embargo, en realidad la distribución de ingresos y beneficios siguió muy desigual, con grandes números de gente urbana y rural viviendo en

condiciones marginales. Desde por lo menos los años cuarenta, los líderes venezolanos habían hablado de “sembrando el petróleo”, o sea, gastando las ganancias para asegurar el desarrollo sostenido con justicia social (Betancourt, 1979, por ejemplo), pero sin solucionar de verdad ni el problema de desarrollo, ni el de justicia social. La oportunidad de los años setenta y ochenta, con recursos mucho más extensos que antes, fue similarmente despilfarrado. Además, como apuntamos anteriormente, las proyecciones de una continuación indefinida de precios petroleros subiendo resultaron equivocados. Compromisos financieros basados en estas proyecciones fueron insostenibles en los años ochenta. Los presidentes Herrera Campins (1979-1984) y Jaime Lusinchi (1984-1989) tuvieron que imponer una serie de planes de austeridad con impacto principal en los pobres y la clase obrera.

La elección de Carlos Andrés Pérez por segunda vez en 1988 reflejó una cierta nostalgia, entonces, por los años gordos. Además, la campaña de Pérez no intimó nada de austeridad o de ajuste estructural. Como con Fujimori, la retórica de la campaña de Pérez fue inmediatamente traída por un compromiso del nuevo gobierno con el FMI para imponer un plan draconiano de ajuste. Con tal liberación de precios, la eliminación de subsidios y barreras al comercio, y anuncios de planes para la privatización, la economía se hundió bruscamente en 1989. Hubo muchas protestas populares, con muertos y heridos debido a la represión policial. El ambiente de agitación continuó a lo largo del gobierno de Pérez, mientras éste siguió su curso de ajuste estructural. El ajuste tuvo efectos saludables al nivel macroeconómico: (se espera un crecimiento del PDB para 1992 de unos 8.5 por ciento, por ejemplo) (*Latin American Weekly Report*, 24 December 1992, p. 3). El gobierno ha sido muy popular en los círculos empresariales nacionales, así como en las instituciones financieras internacionales, pero su apoyo político interno ha erosionado hasta el punto de desaparecer.

La falta consistente, sobre décadas, de acción efectiva para mejorar la calidad y seguridad de las vidas de la mayoría, ha resultado el punto clave de vulnerabilidad del sistema político. A pesar de la prosperidad de los setenta, la economía en agregado (calculado per cápita) no ha crecido en el largo plazo, desde los setenta. Todos, o casi todos los países de la región han experimentado más crecimiento que Venezuela sobre los últimos treinta años. (World Bank, 1992, United Nations Development Program, 1991). Durante los ochenta, casi el 60 por ciento de la población vivió en la pobreza (*Latin American Special Report*, October 1992, p. 6), un nivel medio para América Latina, pero vergonzoso para el país que todavía se piensa como el más rico de la región. En breve, vemos un desempeño pésimo de la distribución económica, hecho aún

peor por las expectativas desencadenadas por las ganancias inesperadas de los setenta.

Un rasgo importante del segundo gobierno de Pérez ha sido la quiebra del consenso de élites políticas y económicas en torno al régimen democrático, y a la mezcla de políticas económicas diseñadas para promover el desarrollo y minimizar los descontentos populares. Por un lado encontramos al Presidente Pérez y su gobierno, que insisten en sus prerrogativas constitucionales y persiguen sus políticas económicas neoliberales, apoyado solamente por elementos empresariales y por las instituciones internacionales de finanzas. Pérez ha buscado una coalición de unidad nacional para enfrentar las protestas populares y los intentos militares, pero ni siquiera COPEI ha aceptado la invitación. Todas las otras fuerzas políticas se encuentran ahora en la oposición, exigiendo la renuncia de Pérez y el rechazo de las políticas neoliberales del ajuste estructural. Las elecciones locales de diciembre 1992 resultaban desastrosas para el gobernante Acción Democrática, mientras los partidos de la izquierda ganaban. Casi todos, incluso los rebeldes militares, confiesan su compromiso con la democracia, y las encuestas de opinión pública confirman también que el público quiere quitarse de Pérez, pero no de la democracia¹¹.

El brote de descontento popular, y la resultante quiebra del consenso de élites, dio campo en 1992 para el surgimiento de rebeliones militares serias, por primera vez desde los sesenta. En febrero, y otra vez en noviembre, oficiales de grado medio alzaban, con mando de fuerzas sustanciales, aunque fueron en ambos casos reprimidos por fuerzas leales al gobierno. Además de ser las primeras quiebras serias del orden constitucional en lo que había sido el régimen democrático más estable (excepto Costa Rica) de la región, los intentos también exponían la disposición de amplios sectores populares a apoyar el derrocamiento del gobierno constitucional. Como apuntamos en el párrafo anterior, este no significa un rechazo de la democracia, sino una pérdida de legitimidad democrática por parte del gobierno constitucionalmente elegido. Los rebeldes articulan una orientación netamente nacionalista y populista, rechazando la subordinación de los intereses nacionales, y del bienestar del pueblo, a la voluntad del FMI y otras fuerzas externas. Proponen suspender las políticas neoliberales que han impuesto sufrimiento a los pobres y la clase media, y es precisamente de estas clases que viene el apoyo.

Neoliberalismo y Democracia: La Contradicción del Liberalismo Económico y Político

La democracia como práctica política contemporánea tiene sus raíces teóricas en el mismo suelo que el liberalismo

eclesiales de base son ejemplos de movimientos sociales surgiendo del seno de la población común, de las "no-élites", para accionar autónomamente en busca del mejoramiento de sus vidas. Aunque no son principalmente dirigidos hacia objetivos políticos, estos nuevos movimientos sociales sin embargo constituyen un desafío profundo al modo normal de hacer política, porque escapan de los canales y las instituciones establecidas por las élites políticas y económicas.

A pesar del significado potencial de los nuevos movimientos sociales, la mayoría de ellos pueden ser fácilmente marginados políticamente, sin cambios importantes desde arriba. Mínimamente, las élites dominantes deben aceptar el surgimiento de estas nuevas fuerzas en la arena política, como antes aceptaron los partidos populares o socialistas, o los movimientos laborales. Pero más que eso, las élites deben aprender a valorizar, y no temer, que todo ciudadano sea agente, sea sujeto activo. Cuando la agencia universal llegue a ser aceptada por las élites, la democracia será bien consolidada²².

Enfrentando el problema de la agencia nos conduce al problema de la igualdad. Como apuntamos anteriormente, la idea misma de la democracia presupone la igualdad de ciudadanos, mientras el funcionamiento del capitalismo mismo produce la desigualdad. Evidentemente, una democracia bien consolidada puede establecerse a pesar de desigualdad significativa, como vemos en las democracias establecidas de Europa y América del Norte (World Bank, 1992). Pero el 20 por ciento más pobre de América Latina recibe un porcentaje de ingresos correspondiente a la mitad del porcentaje del mismo grupo en las democracias europeas. Además, los recursos reales de los pobres de América Latina son por supuesto mucho menor que los disponibles por los pobres europeos. Sin programas bien desarrollados de bienestar social, los pobres de América Latina carecen de capacidad adecuada para hacerse agentes. Es decir que para tener la participación mínima por parte de los pobres en el proceso político democrático, será preciso duplicar sus recursos económicos reales, o por medio de ingresos directos, o por programas de bienestar social, como la provisión de servicios de salud o vivienda.

Desde abajo, los pobres por todas partes buscan sobrevivir y salirse de la pobreza y la inseguridad. La economía informal es una respuesta a la situación de la pobreza (de Soto, 1987), así como muchos movimientos sociales. La iniciativa desde abajo es indispensable, pero no puede cambiar las perspectivas de muchos sin cambios efectivos desde arriba.

Aquí tratamos cambios a fondo en la cultura política de las élites latinoamericanas, y en la sabiduría económica convencional a niveles nacional y mundial. Hay una tradición muy fuerte en América Latina de relaciones rapaces entre élites y la

mayoría de la población, incluso desde los años de la preconquista en casos como los Aztecas. Queremos decir que tradicionalmente miembros de las élites creen que tienen el derecho a explotar y oprimir a los sin poder. Esta tendencia cultural de las élites fue solamente intensificada por la independencia, que les quitó las manos moderadoras de los gobiernos imperiales. Además, en el siglo XIX, y la primeras décadas del siglo XX, América Latina pudo atraer las inversiones de los nuevos poderes dominantes, la Gran Bretaña y los Estados Unidos, precisamente cuando hubo una élite fuerte y oprimidora, capaz de controlar los brotes del descontento popular. Efectivamente, las prioridades de los inversionistas mundiales reforzaron la tendencia rapaz de las élites latinoamericanas.

La persistencia de esta mentalidad entre élites latinoamericanas contrasta con la evolución de actitudes de élites en los países de Europa y América del Norte, donde prevaleció un creciente paternalismo hacia las mayorías, aceptando que la estabilidad económica, social y política podría afianzarse por el mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población. Hubiera sido una sorpresa para Marx que las burguesías comprendieran (como Henry Ford) que trabajadores con más salario podrían comprar más productos. Pero en América Latina las élites no tenían el equipo cultural para entender esto²³. Tampoco fueron estimulados para cambiar, porque las burguesías del norte de verdad necesitaban focos de inversión con bajos salarios y restricciones mínimas²⁴.

La tradición cultural rapaz es congruente, entonces, con la percepción de que la única ruta al desarrollo en América Latina es por medio de bajos salarios y la exportación de materias primas (y más reciente, manufacturas rutinarias). El presupuesto ha sido que el desarrollo sea solamente posible por medio de una política económica represiva del trabajo. Sin embargo, si revisamos la historia de fracasos de estancamiento en las economías de América Latina, sería mejor preguntarse si la represión del trabajo ha bloqueado el desarrollo latinoamericano.

Los latinoamericanos ya han pensado mucho sobre este problema de la democracia y el desarrollo. En Brasil por ejemplo, un equipo presidido por Helio Jaguaribe escribió un informe (Jaguaribe, et al., 1986) proyectando los cambios económicos y sociales necesarios para que Brasil se desarrollase de modo parecido a España o Grecia. En Centroamérica, un equipo coordinado por Eduardo Stein y Salvador Arias Peñate (Stein y Arias, coord., 1992) ofreció un modelo alternativo para el desarrollo del istmo centroamericano. En ambos casos hubo intentos de enfrentar los problemas principales del desarrollo hacia afuera, o sea, la pobreza de la mayoría, el desempleo, la vivienda deficiente, el deterioro de condiciones de vida en el campo, entre otros.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

Ya está claro para todos que no hay alternativa al capitalismo para el desarrollo, pero no es congruente a eso que la ortodoxia actual sea el único modo de hacer el capitalismo. Cuando miramos la perspectiva de pobreza y miseria continuada, cuando contemplamos la probabilidad de que las democracias sean desestabilizadas, vemos la necesidad de buscar un modelo de desarrollo que promueva las ganancias equitativas con justicia social suficiente, para darles a los pobres recursos suficientes para permitirles la participación como agentes en la sociedad.

El nuevo modelo debe basarse en tres principios. El primer principio sería de que el nivel de vida y el ingreso disponible de la mayoría de la población sea mejorado, para que puedan suplir las necesidades de una existencia humana, y tener los recursos necesarios para participar como agentes activos en los procesos políticos. El segundo sería que la producción para el mercado interno sea el énfasis principal de la política económica. Este quiere decir que la satisfacción del primer principio no puede hacerse simplemente sacando recursos de las empresas, ni tampoco por la inflación de empleos en las empresas. Estos fueron errores del populismo. Un tercer principio sería que el estado evite tanto déficit fiscal, como déficit de la balanza de pagos, como rasgo típico de la política económica, porque abren la puerta a la intervención del FMI. Este implica un estado ágil y austero, regulando la economía para restringir las importaciones innecesarias.

Una sociedad con mejores niveles de vida, con una población mejor organizada para cuidarse, con industrias más productivas, será una sociedad más independiente del estado y más capaz de apoyar el estado. Así, el tercer principio será más fácil de satisfacer cuando también estén satisfechos los dos primeros.

Los tres obstáculos principales al éxito del nuevo modelo tienen que cambiarse desde arriba. Las clases empresariales de la región tienen que convencerse que su interés requiere el mejoramiento de los niveles de vida de la mayoría pobre de la población. Las clases políticas tienen que convencerse que su interés requiere la agencia auténtica de la misma población. Estos dos cambios pueden llegar por medio del debate público en cada país. El tercer cambio necesario es que los poderosos de la economía internacional (o sea, estadistas y empresarios al más alto nivel, que orientan las instituciones como el FMI) tienen que convencerse de que su interés requiere de la reducción de la estratificación internacional, para que los países del Tercer Mundo evolucionen hacia el modelo de las sociedades avanzadas e industrializadas. Para llevar a cabo este cambio, un debate público mundial será necesario. Con el cambio de gobierno en los Estados Unidos, tal vez haya apertura para el diálogo.

1. World Bank (1992). Ver también World Bank (1986; 1980); United Nations Development Program (1991).
2. Definidos en el sentido mínimo y convencional a incluir: (1) respeto amplio para derechos civiles; (2) sufragio universal. (3) elecciones libres y competitivas en que más de un partido tiene la posibilidad de ganar. Más adelante examinamos conceptos más avanzados de la democracia. Ver Peeler (1985, 1990).
3. Las excepciones fueron, por un lado, los países con regímenes democráticos o cuasidemocráticos en los setenta, o sea Colombia, Costa Rica, Venezuela y la República Dominicana, y por otro lado, México y Cuba. Consideramos más adelante estos casos.
4. Entre la literatura amplia se puede ver Baloyra, ed. (1987); Diamond, et al., eds. (1989); Higley y Gunther, eds (1992); Munck (1989); O'Donnell, et al., eds. (1986).
5. Además, por supuesto, se tiene que tomar en cuenta la crisis social profunda del campo peruano, que daba a la luz el movimiento Sendero Luminoso (McClintock, 1989; Palmer, 1992).
6. La soberanía popular es la significación literal de democracia, pero no ha existido nunca para un tiempo o población extenso. El *Contrato Social* de Jean-Jacques Rousseau desarrolla la teoría de la democracia absoluta, mientras Marx estudió la Comuna de París como ejemplo breve de ese tipo de democracia perfecta.
7. Ver también Dahl (1989); Macperson (1977).
8. Irónicamente, el éxito relativo de Colombia puede relacionarse parcialmente a los efectos positivos en la economía de las ganancias del narcotráfico.
9. El enfoque de este trabajo es los efectos de la crisis económica sobre los regímenes democráticos, ya sea nuevos o establecidos. Los regímenes tanto de México como de Cuba han resistido hasta el momento las presiones para una transición a regímenes democráticos liberales. Ambos, sin embargo, han ido respondiendo a la crisis económica de los ochenta. Parece probable que la crisis, exacerbada por la hostilidad de los Estados Unidos y la extinción de la Unión Soviética, pondrá término, tarde o temprano, al régimen marxista-leninista de Fidel Castro. México ha aceptado entusiásticamente las líneas principales de las reformas económicas neoliberales, mientras mantiene la hegemonía política del PRI. Pero la negociación del Area Norteamericana de Libre Comercio, expondrá al régimen mexicano a presiones crecientes para la democratización, para establecer un sistema político congruente con el de Canadá y Estados Unidos. Al fin y al cabo, los intereses económicos de los capitalistas mexicanos tendrán precedencia sobre los intereses de la clase política.
10. Sobre Venezuela reciente se puede consultar Myers, 1990; Peeler, 1992b; Levine, 1989, Brewer-Carías, 1988; Silva Michelena, et al., 1987, Arroyo Talavera, 1988).
11. La crisis actual en Venezuela es tratado regularmente en *Latin American Weekly Report*, y *Latin American Regional Reports / Andean Group*.
12. La teoría de la democracia es tratada comprensivamente por Barber (1984); Held (1987); Gould (1988) y Dahl (1989). Es aplicado a los casos latinoamericanos por Peeler (1985);

Munck (1989); Nohlen y Solari, comps. (1988); y Hengstenberg, coord. (1989).

13. Un buen compendio de estos cuatro pensadores es *El Contrato Social* (1988)
14. Como formulada por Hobbes, la teoría buscó justificar la autoridad absoluta de un soberano; Rousseau también la justificó, pero en manos del pueblo entero — o sea, una democracia radical.
15. Por supuesto, fue Marx quien reconoció primero esta contradicción.
16. Este argumento fue formulado brevemente en Peeler (1992a)
17. Por primera vez en este siglo, en los ochenta han fracasado completamente y mundialmente dos alternativas prácticas principales a la ortodoxia del liberalismo económico. A un lado hemos visto el derrumbe completo de las economías comunistas de planificación centralizada de la Unión Soviética y Europa Oriental, y el movimiento hacia un mercado más abierto por los países comunistas restantes. Un intento de superar la ineficacia e injusticia del mercado por la regulación racional de la economía en los intereses de largo plazo de la sociedad, la planificación centralizada en la práctica no pudo ni siquiera igualizar la capacidad productiva y distributiva de las economías avanzadas de mercado.

En el Tercer Mundo, con las excepciones importantes de Cuba y Vietnam, la planificación centralizada no ha sido intentado seriamente como alternativa a una política económica liberal. Pero especialmente en América Latina, la era del sufragio universal llevó una adaptación de patrones tradicionales de autoridad, que podemos llamar el populismo. Los arquetipos fueron Vargas y Perón, pero la estrategia política del populismo iba a formar el estilo dominante de gobernar en la región entre 1930 y 1980. Basado en la premisa que el apoyo popular fue la clave al poder político en los tiempos modernos, el populismo buscó afianzar ese apoyo por medio de políticas económicas distributivas y redistributivas, tales como el seguro social, pero sin dañar en lo fundamental a la estructura de poder económico de la sociedad. En su forma más sofisticada, el populismo adoptó la estrategia económica de la sustitución de importaciones, un intento de proteger las industrias domésticas de la competencia internacional, para que pudiesen suplir el mercado doméstico en vez de las industrias del mundo desarrollado. Esta política logró la expansión de la producción industrial en muchos países entre los años treinta y sesenta, pero sin cambios básicos en la estructura de clases para dar a la mayoría de la población una capacidad de comprar y de consumir mucho más, la estrategia de sustitución de importaciones se estancó hacia 1970 por todas partes. Al fin y al cabo, el fracaso del populismo fue doble.

El populismo no prestó atención adecuada a asegurar las condiciones óptimas para la expansión de la producción. Ni

tampoco quería asegurar un mercado adecuado al desarrollo sostenido, si este hubiera exigido sacrificios serios de las clases empresariales.

Particularmente en Brasil y el Cono Sur, la salida de este callejón fue por la ruta "burocrática-autoritaria", con la represión de las fuerzas populares, la apertura de la economía, y una estrategia económica de exportaciones. (O'Donnell 1979 desarrolla este argumento). En otros países hubo otras respuestas al dilema, tal como movimientos de integración económica andina y centroamericana. En ninguna parte hubo programas exitosos para solucionar el problema por incrementar el tamaño efectivo del mercado interno. Por todas partes hubo un deterioro marcado en el nivel de vida de la mayoría de la población, aún cuando hubo períodos de fuerte crecimiento macroeconómico (1968-73 en Brasil, más tarde en Chile).

18. Esta cuestión es tratada por varios autores en un número especial de *Journal of Democracy* 3 (3), "Capitalism, Socialism, and Democracy," (1992); y en López Maya, ed. (1991). *Latin American Special Reports* 1992 (no. 5, Octubre) analiza "Poverty: An Issue Making a Comeback" Ver también Stallings y Kaufman, eds (1989). A un nivel teórico más alto son Tånnsjö (1992); y Dahl (1985).
19. Aspectos de este argumento fueron antes presentados en Peeler (1990).
20. Recuerda la definición de la democracia propuesta por Schumpeter (1962): "Ese arreglo institucional para llegar a decisiones políticas en que individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva para el voto del pueblo."
21. Calderón Gutiérrez y dos Santos, comps, (1987); Stepan, ed. (1989). Parte III, Alvarez (1990); Escobar and Alvarez, eds, (1992).
22. Particularmente para América Central y el Caribe, pero también para los países más grandes de América del Sur (y por supuesto México) siempre tenemos que tomar en cuenta la dimensión internacional. Si las élites deben aceptar las nuevas fuerzas, así también debe hacer los Estados Unidos. La política oficial estadounidense favorece la democracia, pero cuando surgen fuerzas nuevas fuera de control de élites reconocidas, los Estados Unidos se vuelven nerviosos. El caso más reciente es lo del Presidente Aristide de Haití. Los Estados Unidos deben reconocer que su seguridad no es amenazada sino afianzada por el surgimiento de la ciudadanía verdadera en América Latina.
23. Hubo excepciones muy instructivas, como Costa Rica (Peeler, 1992b). La estabilidad democrática de Costa Rica se debe mucho a la inteligencia y flexibilidad tradicional de las élites.
24. Este es, por supuesto, el argumento central de Lenin (1975) sobre el significado del imperialismo.

BIBLIOGRAFIA

- Alvarez Sonia (1990). *Engendering Democracy in Brazil* (Princeton: Princeton University Press.)
- Arroyo Talavera, Eduardo (1988) *Elecciones y Negociaciones: Los Límites de la Democracia en Venezuela* (Caracas: Fondo Editorial CONICIT).
- Baloyra, Enrique, ed. (1987) *Comparing New Democracies; Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone*. (Boulder: Westview).
- Barber, Benjamin (1984) *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Berkeley: University of California Press).
- Bergquist, Charles, et al., eds. (1992) *Violence in Colombia: The Contemporary Crisis in Historical Perspective* (Wilmington: Scholarly Resources).
- Brewer-Carías, Allan R. (1988) *Problemas del Estado de Partidos* (Caracas: Ed. Jurídica Venezolana).
- Calderón Gutiérrez, Fernando y Mario R. dos Santos, comps. (1987) *Los Conflictos para la Constitución de un Nuevo Orden* (Buenos Aires: CLACSO).
- Cavarozzi, Marcelo (1992) "Patterns of Elite Negotiation and Confrontation in Argentina and Chile". in Higley and Gunther, eds., pp. 208-236.
- Dahl, Robert (1985) *A Preface to Economic Democracy* (Berkeley: University of California Press).
- Dahl, Robert (1989) *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale University Press).
- de Soto, Hernando (1987) *El Otro Sendero* (Lima: Instituto Libertad y Democracia)
- Diamond, Larry, et. al., eds. (1989) *Democracy in Developing Countries: Latin America* (Boulder: Lynne Rienner).
- Dietz, Henry (1992) "Elites in an Unconsolidated Democracy: Peru during the 1980's" in Higley and Gunther, eds., pp. 237-256.
- Drake, Paul, and Ivan Jaksic, eds (1991) *The Struggle for Democracy in Chile, 1982-1990* (Lincoln: University of Nebraska Press).
- Escobar, Arturo, and Sonia Alvarez, eds (1992) *The Making of Social Movements in Latin America; Identity, Strategy, and Democracy* (Boulder: Westview).
- Garretón, Manuel Antonio (1989) "The Role of Civil-Military Pacts in Elite Settlements and Elite Convergence: Democracy Consolidation in Uruguay," in Higley and Gunther, eds., pp. 178-207.
- Gould, Carol (1988) *Rethinking Democracy: Freedom and Social Cooperation in Politics, Economy and Society* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Hartlyn, Jonathan (1988) *The Politics of Coalition Rule in Colombia* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Hengstenberg, Peter, coord. (1989) *Profundización de la Democracia. Estrategias en América Latina y Europa* (Caracas: Ed. Nueva Sociedad).
- Higley, John, and Richard Gunther, eds. (1992) *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe* (New York: Cambridge University Press).
- Jaguaribe, Helio, et al. (1986) *Brasil, 2000: Para un novo Pacto Social* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Journal of Democracy* (1992) "Capitalism, Socialism and Democracy," Special Theme, V. 3, No. 3
- Jonas, Susanne (1991) *The Battle for Guatemala: Rebels, Death Squads, and U.S. Power* (Boulder: Westview)
- Karl, Terry (1987) "Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela" *Latin American Research Review* 22: 63-94.
- Kryzaneck, Michael J. (1990) "The Dominican Republic: the Challenge of Preserving a Fragile Democracy," in Wiarda and Kline, eds., pp. 535-550.
- Latin American Regional Reports/Andean Group* (1992) 9 september, 17 December.
- Latin American Special Reports* (1992b) "Poverty: An Issue Making a Comeback," V. 92, No. 5, October.
- Latin American Weekly Report* (1992) 3, 10, 17, 24 December.
- Leal Buitrago, Francisco (1989) *Estado y Política en Colombia*. Segunda ed. (Bogotá: Siglo XXI).
- Lenin, V.I. (1975) *Imperialism, The Highest Stage of Capitalism* (Peking: Foreign Languages Press).
- Levine, Daniel (1989) "Venezuela: The Nature, Sources, and Future Prospects of Democracy," in Diamond, et al., eds., pp. 247-290.
- López Maya, Margarita, et al. (1989) *De Punto Fijo al Pacto Social* (Caracas: Fondo Editorial Acta Científica Venezolana).
- López Maya, Margarita, et al. (1991) *Desarrollo y Democracia* (Caracas: Ed. Nueva Sociedad).
- Macpherson, C.B. (1977) *The Life and Times of Liberal Democracy* (New York: Oxford University Press).
- McClintock, Cynthia (1989) "Peru: Precarious Regimes. Authoritarian and Democratic," in Diamond, et al., eds., pp. 335-386.
- Munck, Ronaldo (1989) *Latin America: The Transition to Democracy* (London: Zed).
- Myers, David (1990) "Venezuela: The Politics of Liberty, Justice, and Distribution," in Wiarda and Kline, eds., pp. 283-320.
- Nothlen, Dieter, y Aldo Solari, comps (1988) *Reforma Política y Consolidación Democrática* (Caracas: Ed. Nueva Sociedad).
- Nun, Jos, y Juan Carlos Portantiero, eds. (1987) *Ensayos sobre la Transición Democrática en la Argentina* (Buenos Aires: Puntosur).
- Nunn, Frederick M. (1992) *The Time of the Generals: Latin American Professional Militarism in World Perspective* (Lincoln: University of Nebraska Press).

- O'Donnell, Guillermo (1979) *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*, Second ed. (Berkeley: University of California, Institute of International Studies).
- O'Donnell, Guillermo, et al., eds. (1986) *Transitions from Authoritarian Rule* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Oquist, Paul (1980) *Violence, Conflict and Politics in Colombia* (New York: Academic Press).
- Palmer, David Scott (1990) "Peru: Democratic Interlude, Authoritarian Heritage, Uncertain Future", in Wiarda and Kline, eds., pp. 258-282.
- Palmer, David Scott, ed (1992) *Shining Path of Peru* (New York: St. Martin's).
- Peeler, John A. (1985) *Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica, Venezuela* (Chapel Hill: University of North Carolina Press).
- Peeler, John A. (1990) "Transition Maintenance and Consolidation: Latin America and Democratic Theory" Paper presented at the Annual Meeting of the Northeastern Political Science Association, Providence, 15-17 November.
- Peeler, John A. (1992a) "Elites and Democracy in Central America", paper presented at the International Congress of the Latin American Studies Association, Los Angeles, 224-27 September.
- Peeler, John A. (1992b) "Elite Settlements and Democracy in Central America," paper presented at the International Congress of the Latin American Studies Association, Los Angeles, 24-27 September.
- Schumpeter, Joseph (1962) *Capitalism, Socialism, and Democracy* Third ed. (New York: Harper & Row).
- Silva Michelena, José A., et al. (1987) *Venezuela Hacia el 2000* (Caracas: Ed. Nueva Sociedad).
- Stallings, Barbara, and Robert Kaufman, eds. (1989) *Debt and Democracy in Latin America* (Boulder: Westview).
- Stein, Eduardo y Salvador Arias Peñate, coords. (1992) *Democracia sin Pobreza: Alternativa de Desarrollo para el Istmo Centroamericano* (San José: DEI).
- Stepan, Alfred, ed. (1989) *Democratizing Brazil* (New York: Oxford University Press).
- Tännsjö, Torbjörn (1992) *Populist Democracy: A Defence* (London: Routledge).
- United Nations Development Program (1991) *Human Development Report* (New York: Oxford University Press).
- Valenzuela, Arturo (1989) "Chile: Origins, Consolidation and Breakdown of a Democratic Regime," in Diamond, et al., eds., pp. 159-206
- Vega, José Luis (1982) *Poder Político y Democracia en Costa Rica* (San José: Ed. Porvenir).
- Walker, Thomas W., ed. (1986) *Nicaragua: The First Five Years* (New York: Praeger).
- Wiarda, Howard (1989) "The Dominican Republic: Mirror Legacies of Democracy and Authoritarianism," in Diamond, et al., eds., pp. 423-458.
- Wiarda, Howard and Harvey Kline, eds. (1990) *Latin American Politics and Development*, Third ed. (Boulder, Westview).
- World Bank (1992, 1986) *World Development Report* (New York: Oxford University Press).