

# La democracia en América Latina, un barco a la deriva

WALDO ANSALDI

DIRECTOR

Joan del Alcàzar Garrido - Waldo Ansaldi - Alejandra Brito - Gerardo Caetano  
Germán Carrera Damas - Leonardo Curzio - Aldo Ferrer - Virgínia Fontes  
Verónica Giordano - Leonardo Mazzei - Juan J. Paz y Miño Cepeda  
Alfredo R. Pucciarelli - José Rilla - Priscilla Rocha - Lucía Sala de Tournon  
Lorena Soler - Edelberto Torres-Rivas - **José Luis Velasco** - Carlos Vivallos



Primera edición, 2007

---

La democracia en América Latina, un barco a la deriva / compilado por Waldo Ansaldo - 1a ed. - Buenos Aires : Fondo de Cultura Económica, 2007.  
582 pp. ; 23x16 cm. (Historia)

ISBN 978-950-557-691-3

1. Historia Política de América Latina. I. Ansaldo, Waldo, comp.  
CDD 320.980

---

Ilustración y armado de tapa: Juan Balaguer

D. R. © 2006, Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A.  
El Salvador 5665; 1414 Buenos Aires  
fondo@fce.com.ar / www.fce.com.ar  
Av. Picacho Ajusco 227; 14200 México D.F.

ISBN: 978-950-557-691-3

Fotocopiar libros está penado por la ley.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión o digital, en forma idéntica, extractada o modificada, en castellano o en cualquier otro idioma, sin la autorización expresa de la editorial.

Impreso en la Argentina - Printed in Argentina  
Hecho el depósito que marca la ley 11.723

## ÍNDICE

Prólogo.....	11
--------------	----

*Waldo Ansaldi*

A mucho viento, poca vela. Las condiciones sociohistóricas de la democracia en América Latina. Una introducción .....	29
---	----

*Waldo Ansaldi*

### PRIMERA PARTE. MIRADAS DE CONJUNTO

La democracia en América Latina, un barco a la deriva, tocado en la línea de flotación y con piratas a estribor. Una explicación de larga duración ...	53
--	----

*Waldo Ansaldi*

Globalización, desarrollo y densidad nacional. Un abordaje de la experiencia de América Latina .....	123
--	-----

*Aldo Ferrer*

Democratización y conflictos distributivos en América Latina.....	131
---	-----

*José Luis Velasco*

Sobre democracia en las sociedades latinoamericanas contemporáneas. (Comentarios para una discusión).....	155
---	-----

*Germán Carrera Damas*

Distancias críticas entre ciudadanía e instituciones. Desafíos y transformaciones en las democracias de la América Latina contemporánea...	177
--	-----

*Gerardo Caetano*

Democracia y revolución: sus usos en América Latina, particularmente en los años sesenta .....	201
--	-----

*Lucía Sala de Touron*

### SEGUNDA PARTE. CASOS NACIONALES

Declinación política y degradación institucional de la joven democracia. La cuestión militar durante la primera etapa de la presidencia de Raúl Alfonsín.....	239
---	-----

*Alfredo R. Pucciarelli*

Ecuador: democracia con tensiones, sociedad con desatenciones.....	287
<i>Juan J. Paz y Miño Cepeda</i>	
La transición a la democracia y la construcción de ciudadanía en México.....	313
<i>Leonardo Curzio</i>	
Uruguay entre dos siglos y entre dos grandes. Crisis y cambio electoral en la globalización.....	333
<i>José Rilla</i>	
La democracia en Brasil: aprendizaje y mimetismo.....	365
<i>Virgínia Fontes</i>	
Los desamparados por la democracia en la historiografía social chilena .....	387
<i>Alejandra Brito, Leonardo Mazzei, Priscilla Rocha y Carlos Vivallos</i>	
Continuar viviendo juntos después del horror. Memoria e historia en las sociedades posdictatoriales.....	411
<i>Joan del Alcàzar Garrido</i>	
La familia paraguaya. Transformaciones del Estado y la nación de López a Stroessner .....	435
<i>Lorena Soler</i>	
TERCERA PARTE. ANÁLISIS COMPARADOS	
La legislación civil sobre la mujer en Argentina y Brasil. De las dictaduras a las democracias .....	469
<i>Verónica Giordano</i>	
¿Qué democracias emergen de una guerra civil? .....	491
<i>Edelberto Torres-Rivas</i>	
La novia es excelente, sólo un poco ciega, algo sorda, y al hablar tartamudea. Logros, falencias y límites de las democracias de los países del Mercosur, 1982-2005 .....	529
<i>Waldo Ansaldi</i>	
Presentación de autoras y autores .....	573

# DEMOCRATIZACIÓN Y CONFLICTOS DISTRIBUTIVOS EN AMÉRICA LATINA

José Luis Velasco

En la mayoría de los países latinoamericanos, la democracia es simultáneamente débil y resistente, frágil pero duradera. Con el fin de contribuir a explicar esa aparente paradoja, este texto plantea tres preguntas principales: ¿Qué consecuencias tienen la desigualdad extrema y la pobreza masiva para la democracia en América Latina? ¿Por qué la pobreza y la desigualdad persistentes no han conducido ya sea a la adopción de amplias políticas redistributivas o a la ruptura de la democracia? ¿Cómo se podría mejorar la situación actual?

La tesis principal del trabajo es que hay una contradicción fundamental entre la desigualdad extrema y la democracia. En el contexto internacional actual, esa contradicción no conduce a la eliminación de la democracia, pero la distorsiona y limita seriamente su operación. Reducida a una serie de procedimientos electorales y a un respeto predominantemente pasivo por los derechos civiles, la democracia no interfiere con la desigual distribución del poder socioeconómico y puede incluso contribuir a preservarla y legitimarla.

El análisis de este tema no sólo permite entender mejor la situación política de América Latina. También puede ayudar a comprender cómo funciona la democracia en los países “en desarrollo” y, más indirectamente, las contradicciones y coincidencias en las que se basa la democracia moderna.

## DEMOCRACIA Y CAPITALISMO

La democracia moderna es capitalista. Ignorar o subestimar este hecho, como lo hace la literatura sobre la “transición a la democracia”, ocasiona que muchos rasgos de la política latinoamericana parezcan anómalos, paradójicos o contradictorios. Es cierto que, históricamente, ha habido otras formas de democracia (la clásica de Atenas, la de los cantones suizos, etc.). Además, teóricamente se han planteado varios modelos de democracia poscapitalista (la democracia socialista, la de las comunidades anarquistas, etc.) y, sin duda, se propondrán muchos más en el futuro. Más aún, no todo capitalismo es demo-

crático: el nazismo, el fascismo y las dictaduras “burocrático-autoritarias” de América Latina fueron ejemplos de gobierno capitalista dictatorial y de las formas más brutales de autoritarismo. No obstante, subsiste un hecho básico: la democracia moderna sólo se ha desarrollado en sociedades capitalistas. Eso vale tanto para las versiones mínimas de democracia (“procedimental”) como para las “versiones máximas” (especialmente la socialdemocracia).

La coexistencia de democracia y capitalismo plantea una cuestión fundamental: ¿cómo conciliar la igualdad política expresada en la frase “una persona, un voto” con un sistema económico esencialmente competitivo que le da un gran impulso a la eficiencia, pero también genera sistemáticamente ganadores y perdedores y presupone la distribución desigual de la capacidad productiva? Este problema es irrelevante en comunidades políticas relativamente homogéneas e igualitarias. Tal fue el caso de Estados Unidos que observó Tocqueville, caracterizado por una notable igualdad entre los ciudadanos y una generalizada expectativa de ascenso social estrechamente ligada a la colonización del oeste. La desigualdad y la exclusión social eran, por así decirlo, externas a la comunidad política, pues afectaban principalmente a los esclavos y a los indios.

En países desiguales, como la Inglaterra del siglo XIX, la tensión entre democracia y capitalismo fue un tema central de la política y de las nascentes ciencias sociales. Los propietarios industriales se interesaban por la predictibilidad y el control del poder arbitrario, ambos necesarios para la inversión a largo plazo y la estabilidad de los derechos de propiedad; pero temían que la democracia, al darle poder a los pobres, resultara en políticas expropiatorias.<sup>1</sup> Los intelectuales de derecha temían que se generalizara el “voto de clase”; los de izquierda veían con esperanza la capacidad revolucionaria del sufragio universal.

En la práctica, en sociedades marcadamente desiguales, la contradicción entre igualdad política y desigualdad socioeconómica se procesó en dos formas principales. Por un lado, se limitó abiertamente la democracia a través de dos mecanismos básicos: la restricción del sufragio y el establecimiento de formas mixtas de gobierno, en las que las estructuras representativas coexistían con el poder autocrático del monarca.<sup>2</sup> Por otro lado, el gobierno representativo, a pesar de sus restricciones, generó importantes políticas redistributivas. A fines del siglo XIX y principios del XX coexistieron las luchas por la extensión del su-

<sup>1</sup> Eva Bellin, “Contingent Democrats: Industrialists, Labor, and Democratization in Late-Developing Countries”, en *World Politics*, vol. 52, núm. 2, 2000.

<sup>2</sup> Véanse Eric Hobsbawm, *The Age of Empire: 1875-1914*, Nueva York, Vintage Books, 1989, cap 4; y Wolfgang Mommsen, *La época del imperialismo: Europa 1885-1918*, México, Siglo XXI, 1971, pp. 162-211.

fragio, las crecientes demandas obreras y el avance de la legislación social financiada a través de los novedosos impuestos progresivos al ingreso.<sup>3</sup>

Los analistas académicos han planteado varios mecanismos que pudieron haber amortiguado la tensión entre democracia y capitalismo. Macpherson<sup>4</sup> destaca la importancia del partido político. Kirchheimer<sup>5</sup> señala la diversificación de la estructura de clases propia de las sociedades avanzadas. Lipset<sup>6</sup> pone el acento en la sucesión ordenada de los conflictos. Rueschemeyer *et al.*<sup>7</sup> se refieren a la “diferenciación del subsistema político”. Downs<sup>8</sup> enfatiza la incertidumbre.

No obstante, ninguno de esos mecanismos habría evitado la polarización política si los sectores bajos no hubieran limitado voluntariamente sus demandas redistributivas. Esta autolimitación es la clave para la coexistencia de democracia y capitalismo: los sectores bajos renuncian a las medidas confiscatorias porque creen que esa limitación es necesaria para el funcionamiento de la economía de mercado y porque perciben que esa economía los beneficia. Al reducir el riesgo de la polarización política, la autolimitación de los sectores bajos hace que un sistema político basado en el sufragio universal sea aceptable para los altos empresarios. Tal tolerancia es reforzada por un rasgo distintivo de la propiedad moderna: su movilidad, que dificulta las políticas confiscatorias, hace que los empresarios se sientan más seguros y permite que el sistema de propiedad se reproduzca sin el uso constante y abierto de métodos represivos.

Debido a esa autolimitación, se aíslan de la competencia democrática varias decisiones importantes de las sociedades modernas. En realidad, en la democracia moderna, conviven dos sistemas de control político: el popular, que se ejerce través del voto, y el que ejercen los empresarios gracias a su mayor ca-

<sup>3</sup> Véanse Alexander Hicks, *Social Democracy and Welfare Capitalism: A Century of Income-Security Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1999; y Sven Steinmo, *Taxation and Democracy: Swedish, British, and American Approaches to Financing the Modern State*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1993.

<sup>4</sup> Crawford Brough Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1977.

<sup>5</sup> Otto Kirchheimer, “The Transformation of the Western European Party System”, en J. La Palombara y M. Weiner (comps.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966.

<sup>6</sup> Seymour M. Lipset, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, en *American Political Science Review*, vol. 53, núm. 1, 1959.

<sup>7</sup> Dietrich Rueschemeyer, Evelyn H. Stephens y John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1992.

<sup>8</sup> Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper Collins, 1957.

pacidad para el cabildeo, a las funciones “públicas” que desempeñan (al tomar decisiones sobre ahorro, inversión, creación de empleos, etc.) y a la fortaleza ideológica que resulta de la asociación de la empresa privada con la estabilidad de la democracia.

En las sociedades avanzadas, la autolimitación de los sectores bajos generó beneficios redistributivos reales, beneficios que dependían del buen funcionamiento del sistema de mercado. En otras palabras, la autolimitación significó que las clases bajas renunciaran a abolir el capitalismo por medio del sufragio universal, pero no a las demandas sociales. Al contrario, la coexistencia de capitalismo y democracia fue vista como una condición necesaria para el logro de muchas de esas demandas. Eso, a su vez, permitió que la autolimitación se reprodujera y, con ella, se asegurara la estabilidad de la democracia. De esta forma, el destino de la democracia ha dependido en buena medida de la capacidad del sistema político económico para hacer creíbles las expectativas de mejoría de los sectores bajos, es decir, para producir la base económica del consenso democrático.

Pero, puesto que el capitalismo es un sistema de competencia, esa capacidad no se distribuye homogéneamente entre los países. Según las mejores estimaciones, la desigualdad entre la población mundial es muy grande y está aumentando: si el mundo fuera una sola nación, tendría un coeficiente de Gini de 0,63, semejante al del más desigual de los países latinoamericanos.<sup>9</sup> Analizar la experiencia de América Latina permite observar cómo interactúan la democracia y el capitalismo en las sociedades más desiguales de este mundo tan desigual.

#### DEBILIDAD Y RESISTENCIA DE LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS

Las democracias latinoamericanas actuales pueden ser evaluadas de acuerdo con cinco criterios. El primero de ellos son las elecciones. Con la excepción de Cuba, todos los países latinoamericanos tienen (o han tenido en la mayoría de los años a partir de 1990) gobiernos civiles electos; las elecciones son ampliamente reconocidas como la única forma legítima de acceder al poder. Esta situación es prácticamente la opuesta a la de la década de 1970, cuando sólo dos países en la región tenían gobiernos democráticos.

El segundo criterio son los derechos civiles y humanos. Incluso en su acepción mínima (“procedimental”), la democracia es entendida como un régimen

<sup>9</sup> Branko Milanovic, “True World Income Distribution, 1988 and 1993: First Calculation Based on Household Surveys Alone”, Documento de trabajo, Banco Mundial, 2000.



político con dos componentes básicos: elecciones competitivas y una serie de derechos ciudadanos sin los cuales el primer componente no podría existir en la realidad. De acuerdo con *Freedom House*,<sup>10</sup> una fuente favorita de quienes estudian las transiciones a la democracia, en 2003 había dieciocho “democracias electorales” en América Latina. Sin embargo, sólo diez de esos países podían ser clasificados como “libres” (con un nivel satisfactorio de vigencia de los derechos políticos y las libertades civiles característicos de la democracia). Los otros ocho fueron clasificados como “parcialmente libres”. Dos más (Haití y Cuba) fueron definidos como “no libres”. Por lo demás, de acuerdo con esa misma clasificación, había una diferencia notable entre los “derechos políticos” (la mayoría de ellos relacionados con el voto) y las “libertades civiles” (libertad de expresión y creencia, derechos de asociación y organización, vigencia de la ley, derechos humanos, autonomía personal y derechos económicos). En otras palabras, el avance en materia de derechos civiles no ha sido tan notable como la mejoría en los derechos directamente relacionados con el voto.

Los derechos humanos también son centrales para la democracia. Sin el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad física, etc., el ejercicio de los derechos civiles y políticos es imposible. Sobre este punto debe notarse que los regímenes latinoamericanos actuales son mucho menos represivos que sus predecesores autoritarios. Éste es un cambio muy importante. Incluso en aquellos países que han sufrido crisis políticas o donde la situación sociopolítica es notoriamente tensa (por ejemplo, Bolivia, Haití, Guatemala, Perú, Colombia, Venezuela), la represión es mucho más limitada que dos o tres décadas atrás. Sin embargo, también existen serias carencias en la situación de los derechos humanos. Entre ellas se encuentran la corrupción de las policías, la ineficiencia de los sistemas judiciales, el acceso desigual a los sistemas de procuración de justicia, las detenciones arbitrarias, el maltrato a los sospechosos de crímenes comunes y, en general, la desprotección de los sectores pobres o marginados.

La observación general que puede hacerse es que el respeto gubernamental a los derechos civiles, políticos y humanos es, sobre todo, pasivo. En la mayoría de los casos, los gobiernos evitan violar estos derechos, pero no tienen la capacidad para protegerlos y promoverlos activamente. La dominación y la exclusión persisten, pero ya no dependen de la imposición política o militar; más bien, resultan del “libre” juego de las fuerzas sociales y económicas.

El tercer criterio para evaluar las democracias latinoamericanas es la legitimidad. En este rubro hay debilidades básicas. De acuerdo con la encuesta de

<sup>10</sup> Freedom House, “Freedom in the World Country Ratings. 1972 through 2003”. Disponible en línea: <<http://www.freedomhouse.org/ratings/allscore04.xls>>.

Latinobarómetro,<sup>11</sup> sólo el 29% de los latinoamericanos están satisfechos con el funcionamiento de la democracia en su país. En aparente contraste con este dato, el 53% afirmó que “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”. Pero sobre este punto hay que hacer tres observaciones. Primero, la proporción de personas que comparten esa opinión se ha reducido en los últimos años (en 1996 era del 61%). Segundo, ese porcentaje es bajo comparado con el de otras regiones.<sup>12</sup> Tercero, sólo indirectamente puede tomarse ese dato como un signo de fortaleza de los regímenes latinoamericanos actuales. La creencia en la democracia es un componente distintivo de la sociedad moderna, estrechamente ligado a otros valores —como la autonomía individual, la igualdad, la negación del derecho divino a gobernar— y a una serie de cambios en la estructura social, como la ruptura de las relaciones feudales y otras formas de dependencia personal, el desarrollo de los mercados competitivos, etc. La fe generalizada en la democracia puede persistir incluso bajo el peor régimen autoritario. Muchas veces la represión logra destruir a los movimientos opositores, pero ni siquiera los regímenes totalitarios consiguen apagar por mucho tiempo la añoranza, característicamente moderna, de un gobierno democrático.

El cuarto criterio es la fortaleza del Estado y el gobierno. *Un régimen será más democrático en la medida en que las instituciones y prácticas democráticas predominen en el conjunto del sistema político.* Por el contrario, la democracia será una simple fachada si esas instituciones se encuentran limitadas e incluso colonizadas por fuerzas antidemocráticas poderosas.<sup>13</sup> Salvo en Colombia y, más esporádicamente, en Haití, no existen organizaciones o movimientos fuertes que pretendan llegar al poder o influir sobre él por medio de las armas. Esto en gran medida hace innecesaria la represión violenta por parte del Estado. Pero si bien enfrentan pocos desafíos abiertamente políticos a su “monopolio de la violencia legítima”, los Estados latinoamericanos son débiles en varios otros sentidos. Tal vez el síntoma más evidente de esa debilidad sea la situación de las finanzas públicas. La carga tributaria en América Latina es notablemente baja, incluso comparada con la de países en igual nivel de desarrollo. Este bajo nivel de ingresos tributarios se corresponde con una marcada

<sup>11</sup> Latinobarómetro, “Informe de prensa”, 2002, 2003, 2004. Disponible en línea: <<http://www.latinobarometro.org/>>.

<sup>12</sup> *Ibid.*, 2002, pp. 7 y 8

<sup>13</sup> Véanse Joel Migdal, Atul Kohli y Vivienne Shue, *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994; y Joel Migdal, *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

fragilidad del “pacto fiscal”: una mayoría amplia de los latinoamericanos cree que los impuestos no son recaudados imparcialmente y que el gobierno gasta incorrectamente sus ingresos.<sup>14</sup> La debilidad fiscal del Estado limita su capacidad para mantener la ley, proveer canales para la participación democrática, atender las demandas sociales y promover el desarrollo económico.

Los altos niveles de criminalidad también reducen o corrompen la autoridad del Estado. Este desafío es especialmente importante en los países andinos, Centroamérica y México, donde se producen o trafican la cocaína y la heroína que se exportan a los Estados Unidos. La militarización, la violación a los derechos humanos, la violencia y la corrupción asociadas a esas actividades atentan contra elementos centrales de la democracia, que aun en sus versiones minimalistas es definida como la existencia de un gobierno *civil* electo. A esto hay que sumar el efecto de la economía informal. A diferencia de las actividades ilegales o criminales, las informales no representan un desafío abierto a la ley, pero sí crean un sector de la vida social que está fuera del Estado de derecho. Según estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),<sup>15</sup> en América Latina ese sector comprende aproximadamente a la mitad de la población empleada en actividades distintas a la agricultura y genera cerca del 30% del Producto Bruto Interno (PBI).

Un quinto criterio para evaluar la democracia es su resistencia. A pesar de sus múltiples debilidades, los regímenes latinoamericanos actuales han mostrado una sorprendente capacidad para sobrevivir. La presente es la ola democrática más duradera de toda la historia de la región. Entre 1985 y 2004, quince presidentes en diez países latinoamericanos fueron destituidos u obligados a renunciar, por lo general en medio de crisis políticas serias. Cinco de esas crisis ocurrieron a partir del año 2000 (Ecuador, Perú, Argentina, Bolivia y Haití); un país (Venezuela) ha vivido en crisis recurrentes durante los últimos años. Sin embargo, con la excepción parcial de Haití, no se ha producido una abierta regresión al autoritarismo. Los golpes de Estado se han vuelto casi una rareza histórica. Además, exceptuando a las organizaciones guerrilleras de Colombia, ningún movimiento político importante se declara abiertamente contra la democracia electoral.

En síntesis, decir que los países latinoamericanos son democráticos es expresar una verdad muy importante, pero incompleta. Los regímenes de la región tienen, en términos generales, las siguientes características: los líderes gubernamentales

<sup>14</sup> Latinobarómetro, *op. cit.*, 2003, pp. 52 y 53.

<sup>15</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, Ginebra, OIT, 2002, pp. 19 y 22.

mentales y los miembros del poder legislativo son seleccionados por medio de elecciones competitivas; los derechos civiles y humanos tienen una vigencia notablemente más limitada que en las democracias desarrolladas; los Estados son débiles y tienen poca capacidad para asegurar la vigencia de la ley; la ciudadanía desconfía de las instituciones democráticas o está muy insatisfecha con su funcionamiento; el consenso democrático es extenso pero superficial y, no obstante todo lo anterior, los regímenes son notablemente resistentes. Elecciones competitivas, derechos ciudadanos débiles, Estados e instituciones frágiles, consenso generalizado pero superficial: tales son las características más destacadas de los actuales regímenes democráticos latinoamericanos. Resta ahora analizar cómo se relacionan estas características de la democracia con la pobreza, la desigualdad y los conflictos distributivos.

#### CONTRADICCIÓN ENTRE DEMOCRACIA Y DESIGUALDAD

El punto 1 de este capítulo discutió la importancia de la autolimitación de los sectores bajos, que a su vez se basa en la percepción de que el sistema político económico los beneficia. Lo notable de los regímenes latinoamericanos actuales es que han sido capaces de sobrevivir por un tiempo inusualmente largo, con las debilidades señaladas en el apartado anterior, a pesar de que no existe esa base para la autolimitación. La gran mayoría de los ciudadanos cree que su situación económica es mala, que sigue deteriorándose y que los regímenes democráticos no hacen lo suficiente para mejorarla.

De hecho, hay una contradicción básica en la actitud de los latinoamericanos hacia la democracia. La mayoría de los ciudadanos cree en la democracia, pero también espera que el sistema político les dé oportunidades más equitativas para trabajar y vivir. Algunos datos sobre la opinión pública latinoamericana ilustran claramente esta tensión. Como se mencionó antes, una parte decreciente pero todavía mayoritaria de los ciudadanos cree que la democracia es el mejor sistema de gobierno y el único con el que un país puede llegar a ser desarrollado. Pero una mayoría (55%) aceptaría un gobierno autoritario que fuera capaz de resolver los problemas económicos. Una amplia mayoría (71%) piensa que “el país está gobernado por unos cuantos intereses poderosos en su propio beneficio”.<sup>16</sup> El significado de la democracia también refleja esta tensión: al pedirles que elijan las características más importantes de la democra-

<sup>16</sup> Latinobarómetro, *op. cit.*, 2004, p. 21.

cia, los ciudadanos escogen las “elecciones regulares, limpias y transparentes” (27%) y “una economía que asegure un ingreso digno” (16%).

La percepción generalizada de que la situación social no ha mejorado está bien fundada en los hechos. Según la CEPAL,<sup>17</sup> el número de pobres disminuyó del 48% al 44% entre 1990 y 2003. No obstante, la incidencia de la pobreza no ha retornado a su nivel previo a las crisis de la década de 1980 (40%) y ha mostrado una tendencia ascendente a partir de 2000. La evolución de la desigualdad del ingreso es también preocupante. Según la misma fuente, el coeficiente de Gini tuvo un promedio regional de 0,532 en 1990 y de 0,546 en 2003. Esta evolución permitió que América Latina conservara su puesto como la región más desigual en el mundo.

La percepción de que los gobiernos electos han hecho poco para resolver estos problemas también está bien fundada. Según los datos compilados por la CEPAL,<sup>18</sup> el gasto social creció notablemente durante los años noventa, en cantidades *per cápita* y como proporción del PBI. Sin embargo, este crecimiento no tuvo ningún efecto visible sobre la desigualdad: el gasto social sigue siendo bajo comparado con el de otras naciones, la mayor parte de los recursos adicionales fue destinada a programas regresivos y sólo una fracción pequeña fue utilizada para financiar transferencias “focalizadas” contra la pobreza.<sup>19</sup> No se ha hecho ningún esfuerzo serio por modificar las causas fundamentales de la desigualdad económica duradera en la región.

Ante esta situación, cabría esperar una agudización de los conflictos sociales que llevara bien a la adopción de amplias políticas redistributivas o bien a la ruptura de la democracia. Pero, como se mencionó arriba, nada de esto ha sucedido. La tesis central de este artículo es que, en el actual contexto transnacional, el desequilibrio social, producto de la gran desigualdad socioeconómica de la región, debilita y distorsiona el funcionamiento de la democracia. Ese desequilibrio impide que los procedimientos democráticos se arraiguen, se conviertan en un mecanismo para la expresión exitosa de las demandas sociales y se traduzcan en políticas satisfactorias para la mayoría de los ciudadanos. Limitada de esa forma, la democracia no interfiere con la desigual distribución del poder socioeconómico. De esta manera, al aislarse, por así decirlo, de los conflictos distributivos, los procedimientos democráticos aumentan sus posibilidades de supervivencia en un contexto marcado por la desigualdad social.

<sup>17</sup> Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 2003.

<sup>18</sup> *Ibid.*, 2003.

<sup>19</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Facing Up Inequality in Latin America: Breaking with History*, Washington, BID, 2003, cap. 6.

Por lo tanto, la misma razón que explica la supervivencia de la democracia explica también su superficialidad, debilidad e inestabilidad.

El resultado es un régimen político que concuerda con la imagen descrita por los promotores de la democracia procedimental; un régimen cuyos únicos rasgos distintivos son las elecciones competitivas y la vigencia, limitada y frágil, de las libertades civiles clásicas. Pero esto en modo alguno prueba la validez de la visión procedimental de la democracia. Que en la mayoría de los países latinoamericanos la democracia sea casi exclusivamente un asunto de elecciones competitivas no significa que los procedimientos democráticos sean independientes de la distribución de fuerzas en la sociedad. Al contrario, es precisamente la desigualdad de esta distribución lo que explica que la democracia latinoamericana se vea reducida a poco más que un conjunto de procedimientos electorales.

Para entender los efectos que tiene la desigualdad social sobre la democracia latinoamericana hay que recordar que, en todas las democracias modernas, los altos personajes de los negocios ejercen una influencia mucho mayor que la de los ciudadanos ordinarios. Esto resulta de sus contactos personales privilegiados con los líderes políticos, su capacidad para tomar decisiones económicas que son cruciales para el funcionamiento de toda la sociedad y su papel como “inversionistas políticos” que proporcionan a los partidos y candidatos los recursos necesarios para las campañas electorales.<sup>20</sup>

En países con disparidades económicas enormes, altamente dependientes del capital extranjero, esta situación se exagera: los políticos dependen aún más del apoyo o por lo menos de la tolerancia de la elite económica; por lo tanto, también están menos inclinados a tomar medidas que alteren la distribución de los activos económicos. El predominio de los inversionistas financieros internacionales y sus intermediarios domésticos —interesados sobre todo en la disciplina fiscal y la estabilidad financiera antes que en el desarrollo económico nacional— acentúa ese efecto.

Este equilibrio de fuerzas entre líderes políticos y empresarios explica, entre otras cosas, la continuidad de la política económica en la región, notable porque se ha dado a pesar de la intensa competitividad electoral y la frecuente renovación de los partidos y grupos en el poder. Esta continuidad también ha ido acompañada de, y en parte ha sido posible por, la consolidación de una

<sup>20</sup> Véanse Charles Lindblom, *Politics and Markets: The World's Political Economic Systems*, Nueva York, Basic Books, 1977; y Thomas Ferguson, *The Golden Rule: The Investment Theory of Party Competition and the Logic of Money-Driven Political Systems*, Chicago, University of Chicago Press, 1995.

elite de especialistas en política económica que también ha logrado aislarse, por lo menos parcialmente, de los avatares de la lucha electoral.<sup>21</sup>

A primera vista, un régimen político competitivo parecería aumentar la influencia de los ciudadanos pobres. Sin embargo, la organización independiente tiene costos y riesgos: requiere dinero, conocimiento y tiempo; expone a sus promotores a la pérdida del trabajo, a la represión, a la defeción, a la traición y a riesgos similares. La transformación económica que ocurrió a partir de 1980, al incrementar la informalización del empleo y la flexibilidad de los contratos laborales, debilitó la organización independiente de los trabajadores y dificultó la expresión política de sus demandas. Además, la pobreza masiva y la desigualdad extrema dificultan la acción colectiva por parte de los sectores bajos. No la acción organizada, sino la competencia intensa entre los pobres es el resultado automático de esa situación.

La contraparte de esta debilidad organizativa de los sectores bajos es la supervivencia, reaparición o extensión de formas verticales, generalmente autoritarias, de movilización política. Muchos autores han registrado que, en una aparente paradoja, al lado de las elecciones competitivas han sobrevivido e incluso florecido las relaciones clientelistas.<sup>22</sup> Sin embargo, en un contexto de gran desigualdad social, no es extraño que un tipo de relación política altamente flexible y basada en el intercambio desigual de apoyo político por beneficios directos (bienes materiales, protección, etc.) sea capaz de coexistir con la competencia electoral e incluso de “colonizar” las instituciones formalmente democráticas.<sup>23</sup>

La democratización de América Latina también ha provocado un resurgimiento del populismo.<sup>24</sup> Especialmente llamativa ha sido su variante neoliberal, pues por mucho tiempo se creyó que el populismo estaba inherentemente

<sup>21</sup> Véanse Paul W. Drake (comp.), *Money Doctors, Foreign Debts, and Economic Reforms in Latin America from the 1890s to the Present*, Wilmington, Scholalry Resources, 1994; John Markoff y Verónica Montecinos, “The Ubiquitous Rise of Economists”, en *Journal of Public Policy*, vol. 3, 1993; y Jorge I. Domínguez, *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1997.

<sup>22</sup> Véanse Javier Auyero (comp.), *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político*, Buenos Aires, Losada, 1997; y María Pilar García-Guadilla y Carlos Pérez, “Democracy, Decentralization, and Clientelism: New Relationships and Old Practices”, en *Latin American Perspectives*, vol 29, núm. 5, 2002.

<sup>23</sup> Véase James C. Scott, “Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia”, en *American Political Science Review*, vol. 66, núm. 1, 1977.

<sup>24</sup> Véanse Bruce H. Kay, “‘Fujipopulism’ and the Liberal State in Peru, 1990-1995”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 38, núm. 4, 1996/1997; Kurt Weyland, “Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities”, en *Studies in Comparative International Development*, vol. 31, núm. 3, 1996; Kenneth M. Roberts, “Social Inequalities Without Class Cleavages in Latin America’s Neoliberal Era”, en *Studies in Comparative*

ligado al intervencionismo estatal y la indisciplina fiscal.<sup>25</sup> Pero, antes que un programa económico, el populismo es un estilo de liderazgo político, una estructura política caracterizada por los vínculos directos entre el dirigente y una gran masa de seguidores, con un consecuente debilitamiento de las organizaciones intermedias. Sus vagas promesas de desarrollo económico, combinadas con “una variedad de mecanismos para distribuir favores”, lo han hecho particularmente atractivo para los sectores bajos.<sup>26</sup>

El clientelismo, el populismo y otras formas de movilización política autoritaria le han dado estabilidad a los regímenes latinoamericanos, diluyendo las demandas sociales, remplazando la organización autónoma de los ciudadanos y evitando la polarización política. Son a la vez un resultado de la debilidad de la democracia, una causa de esa debilidad y un elemento estabilizador. Las mismas consecuencias ha tenido lo que podría denominarse el “factor de esperanza”. La política latinoamericana después de las transiciones a la democracia ha estado marcada por un ciclo característico: el surgimiento de grandes expectativas sobre el desempeño de los gobiernos democráticos, el subsiguiente desencanto con los líderes en el poder, el fortalecimiento de la oposición en la que se depositan grandes esperanzas, etc. Las elecciones periódicas, con el inevitable cambio en el partido en el gobierno y las cámaras, han permitido la reposición de las expectativas de un orden social más justo.<sup>27</sup>

En suma, para entender la relación entre democracia y desigualdad, hay que observar el equilibrio sociopolítico que priva en la mayoría de los países de la región. Es un equilibrio caracterizado por cuatro factores básicos: el poderío desproporcionado de las elites económicas, la desorganización o el sometimiento de los sectores bajos, la dependencia de los líderes políticos y la intensa competencia electoral.

Es un equilibrio con efectos de largo alcance. Puesto que la competencia electoral es fuerte, la mejor estrategia para el grupo en el poder es evitar conflictos con la elite económica. Esto a menudo estimula a los líderes de la oposición a denunciar las medidas emprendidas por el gobierno como antipopulares; pero, una vez en el poder, los nuevos gobernantes se ven casi forzados a

*International Development*, vol. 36, núm. 4, 2002; y Paul Cammack, “The resurgence of populism in Latin America”, en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 19, núm. 2, 2000.

<sup>25</sup> Shahid J. Burki y Sebastian Edwards, *Dismantling the Populist State: The Unfinished Revolution in Latin America and the Caribbean*, Washington, Banco Mundial, 1996.

<sup>26</sup> Michael Conniff, *Populism in Latin America*, Tuscaloosa y Londres, The University of Alabama Press, 1999, pp. 5 y 10.

<sup>27</sup> Michael Shifter, “Latin America’s New Political Leaders: Walking on a Wire”, en *Current History*, febrero de 2003.



seguir el ejemplo de sus predecesores. La circulación intensa de los líderes del gobierno coexiste así con políticas gubernamentales esencialmente similares. La ideología de los partidos no necesariamente desaparece, pero se vuelve menos influyente al estar imbricada en estas relaciones. Este equilibrio, potencialmente estable, preserva la desigual distribución del poder económico y la práctica real pero con influencia limitada de los procedimientos democráticos.

Hasta aquí, el análisis se ha referido a América Latina en general o a la mayoría de los países de la región. Tal enfoque es necesario si se quiere identificar tendencias regionales. Pero no debe olvidarse que, pese a las muchas similitudes, hay una gran diversidad dentro de la región. La historia política de cada país (y de cada zona dentro de cada país), su particular equilibrio de fuerzas sociales, el tipo de problemas que enfrenta, etc., obligan a matizar cada una de las afirmaciones hechas arriba. No obstante, lo más llamativo es que, a pesar de las múltiples diferencias que existen entre ellos, la mayoría de los países de la región exhibe, con diferente intensidad y con sus necesarias peculiaridades, la misma tendencia básica: la interacción entre procedimientos democráticos y desigualdad socioeconómica evita la polarización política, pero debilita el alcance real y la estabilidad de la democracia.

Las diferencias entre los países latinoamericanos confirman la tendencia identificada en el análisis precedente. Los análisis comparativos de la región normalmente muestran a Uruguay, Costa Rica, Chile y Venezuela como los países con mejor historia democrática en el siglo XX.<sup>28</sup> Coincidentemente, estos países se encuentran entre los que tuvieron los menores niveles de desigualdad y pobreza durante ese siglo. Entre los países que participaron en la “tercera ola de democratización”, los dos casos más exitosos (Chile y Uruguay) son los que tienen menor porcentaje de pobres. En el extremo opuesto se encuentran países como Haití y Guatemala, con los peores niveles en materia de democracia, desigualdad y pobreza.

Un análisis más detenido de la situación posterior a 1990 confirma esta apreciación. De acuerdo con *Freedom House*,<sup>29</sup> entre ese año y 2003 sólo tres países permanecieron siempre en la categoría de “libres” (Chile, Costa Rica y Uruguay). Dos estuvieron todos los años en la lista de países “no libres” (Haití y Cuba). El resto se encontró en una situación intermedia, moviéndose entre esas dos categorías o en la de “parcialmente libres”.

<sup>28</sup> Jonathan Hartlyn y Arturo Valenzuela. “Democracy in Latin America since 1930”, en L. Bethel (comp.), *Latin America: Politics and Society since 1930*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

<sup>29</sup> Freedom House, *op. cit.*

## FUERZAS TRANSNACIONALES

El equilibrio sociopolítico analizado en la sección precedente puede ser muy frágil. Es fácil que surjan líderes que se opongan abiertamente a los regímenes políticos existentes, que prometan satisfacer las demandas ciudadanas aun a costa de las elecciones competitivas y los derechos individuales. También es concebible que, sin necesidad de líderes mesiánicos, los miembros de los sectores bajos superen progresivamente las barreras típicas a la acción colectiva y emprendan acciones directas (huelgas, movilizaciones, ocupación de propiedades, etc.) contra las autoridades o contra los sectores de altos ingresos. Es igualmente previsible que, reaccionando a las amenazas percibidas e incluso adelantándose a ellas, los sectores altos y las autoridades limiten los derechos civiles y restrinjan la competencia electoral. Dejado a sus propias fuerzas, el actual equilibrio entre fuerzas sociales y políticas no tardaría en conducir a la polarización.

Para entender por qué ese riesgo no se ha materializado, hay que observar el contexto transnacional. El factor más notable es el consenso democrático que priva en casi todo el hemisferio y que se ha expresado más visiblemente en la Organización de Estados Americanos (OEA). En 1991, la Asamblea General de la OEA aprobó el “Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano” y la resolución “Democracia representativa”, más conocida como “resolución 1080”. Estos documentos fijaron un mecanismo para reaccionar en caso de “una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo”. Ese mecanismo fue usado en cuatro crisis importantes durante la década de 1990: Haití, Perú, Guatemala y Paraguay. En 2001, la OEA emitió la Carta Democrática Interamericana, en la que ratificó y amplió su compromiso con la democracia y precisó el mecanismo para reaccionar contra las interrupciones del orden democrático.<sup>30</sup>

Acaso más decisivo ha sido el cambio en la actitud de los Estados Unidos. Desde fines de la década de 1970, con muchas dilaciones y contradicciones, Estados Unidos comenzó a retirar su apoyo a algunos gobiernos dictatoriales de la región. A principios de la década de 1990, ese cambio se hizo más inequívoco. La legislación sobre derechos humanos aprobada durante la administración Carter sentó un precedente importante en esta dirección. Pero tal vez

<sup>30</sup> Organización de Estados Americanos (OEA), *Carta Democrática Interamericana: documentos e interpretaciones*, Washington, OEA, 2003.

más significativa fue la contribución de Estados Unidos al desmantelamiento del régimen de Pinochet.<sup>31</sup>

Por las razones apuntadas en la primera sección de este capítulo, la globalización económica, al aumentar la movilidad del capital, también facilita la democratización. De una manera más positiva, otros aspectos de la globalización (entre ellos, la emergencia de una “sociedad civil global”) han creado un clima transnacional favorable al establecimiento y preservación de la democracia. El cambio en el balance ideológico mundial —provocado por la derrota del comunismo y el debilitamiento de los movimientos de izquierda, así como el fortalecimiento del liberalismo económico y político— ha reducido la polarización ideológica y fortalecido la legitimidad de la democracia liberal.

Este contexto crea un conjunto de fuerzas favorables a la democracia que se sostienen mutuamente. Para cualquier actor político importante sería extremadamente costoso pronunciarse o actuar abiertamente a favor de un régimen autoritario. Pero es crucial no perder de vista que varios de estos factores, entre ellos los más decisivos, a la vez que alientan o por lo menos permiten la democracia, también le ponen límites muy estrechos a su operación. En primer lugar, el mecanismo acordado por la OEA ha funcionado, con grados diferentes de éxito, más como un procedimiento disuasivo para impedir los golpes de Estado que como una herramienta para promover la profundización de la democracia.

Además, la actitud de Estados Unidos es claramente ambivalente. Una vez que los movimientos y organizaciones insurgentes fueron contenidos o derrotados, las dictaduras militares se volvieron innecesarias y políticamente costosas para Estados Unidos. No obstante, como lo muestra su reacción a las crisis de Venezuela y Haití, su compromiso con la democracia en la región ha sido más vacilante después del año 2000. Esta actitud se explica en parte por su percepción de los riesgos asociados a potenciales conflictos distributivos. Combatir el terrorismo y el narcotráfico y garantizar la apertura comercial y la seguridad de la inversión extranjera son objetivos prioritarios de la política norteamericana hacia la región, que pueden entrar en conflicto con la defensa de la democracia.<sup>32</sup>

La globalización económica también pone límites estrechos a la profundización de la democracia. La mayor movilidad del capital transnacional, a la vez

<sup>31</sup> Véanse Thomas Carothers, *In the Name of Democracy: U.S. Policy toward Latin America in the Reagan Years*, Berkeley, University of California Press, 1991; y Tom Farer (comp.), *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.

<sup>32</sup> Véanse Thomas Carothers, *op. cit.*; y Michael Shifter, *op. cit.*

que reduce la desconfianza de los inversionistas extranjeros y nacionales a la democratización, también aumenta su poder de disuasión frente a los gobernantes electos, lo cual contribuye a restringir la competencia democrática y obstaculiza la adopción de medidas redistributivas. Además, como lo afirma McBride,<sup>33</sup> la globalización económica ha erigido sistemas de poder transnacional que alteran el equilibrio entre liberalismo y democracia, en perjuicio de esta última. Las organizaciones y acuerdos económicos internacionales, tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), han institucionalizado los límites típicamente liberales a la acción económica del Estado. Ha disminuido, por lo tanto, la capacidad de los Estados para moderar los efectos del mercado, con lo cual también se ha reducido el rango de opciones sobre los que se ejerce la voluntad popular dentro de cada país. Los países más débiles y, dentro de ellos, los grupos sociales que más necesitan de la intervención del Estado han resultado más perjudicados.

En suma, parece existir un extenso consenso transnacional a favor de la democracia. Pero, al igual que el que existe dentro de la mayoría de los países latinoamericanos, es un consenso frágil, condicional y, en varios sentidos, negativo, que a la vez que impide el desarrollo de fuerzas abiertamente antidemocráticas, también impide la profundización de la democracia en la región.

#### HACIA UNA AGENDA REDISTRIBUTIVA

Muchos de los puntos presentados arriba necesitan más elaboración. Sin embargo, las tendencias analizadas parecen firmes: la extrema desigualdad socioeconómica corrompe y debilita la democracia en la mayoría de los países latinoamericanos. Reducida a un asunto de procedimientos electorales y a un limitado respeto por las libertades civiles, la democracia no puede expresar y resolver las contradicciones profundas que caracterizan a las sociedades de la región y no satisface las expectativas de la gran mayoría de los ciudadanos. Surgido del juego de fuerzas locales y transnacionales, este equilibrio entre problemas sociales y democracia ha hecho que ésta sea inusualmente resistente para los estándares latinoamericanos, pero también la ha mantenido dentro de límites muy estrechos. La pobreza y la desigualdad, por un lado, y la demo-

<sup>33</sup> Stephen McBride, "Los acuerdos económicos internacionales como sistemas de poder", en M. G. Cohen y S. McBride (comps.), *Global Turbulence: Social Activists' and State Responses to Globalization*, Aldershot, Hants, Inglaterra y Burlington, 2003.

cracia superficial e inestable, por el otro, se sostienen mutuamente en un balance que el actual contexto trasnacional parece hacer perdurable.

El análisis hecho aquí sugiere que, de mantenerse las circunstancias actuales, el mayor riesgo no es que los regímenes latinoamericanos tengan una muerte gloriosa o un colapso dramático, sino que decaigan y se corrompan progresivamente. Para evitar ese desenlace, es indispensable que la democracia latinoamericana enfrente exitosamente las desigualdades socioeconómicas. Esta tarea es fácil de enunciar pero difícil de cumplir. Pero enunciarla es el primer paso importante: equivale a liberarse de la ilusión de que la democracia es sólo o predominantemente un asunto de procedimientos, y reconocer la centralidad política de los problemas distributivos. El segundo paso importante es diseñar propuestas redistributivas y estudiar sus condiciones de posibilidad. Al hacerlo, hay que tener siempre presente que el objetivo es salvar a la democracia —darle bases firmes y hacerla más satisfactoria para los ciudadanos— no destruirla. Las propuestas no sólo deben buscar combatir los efectos más visibles de la pobreza y la desigualdad, como lo han hecho los programas “focalizados” que actualmente están de moda: también deben enfrentar las causas fundamentales de la desigualdad duradera y la pobreza masiva en la región.

Formular de manera detallada una agenda redistributiva es una tarea que rebasa con mucho las intenciones de este texto. No obstante, es posible proponer, con fines ilustrativos, algunos principios generales relacionados con el contenido de esa agenda y con su viabilidad. Con respecto al contenido, es importante tener siempre en mente dos principios centrales: el principal problema de América Latina no es la pobreza sino la desigualdad, y para enfrentarlo se necesita modificar no sólo la distribución del ingreso, sino también la de las fuentes de ingreso.

El primer componente básico de una agenda redistributiva es obvio: programas de combate a la pobreza, tanto universales como “focalizados”. Los primeros son necesarios para asegurar que todos tengan acceso a satisfactorios y servicios básicos; los segundos, para atender a los sectores y regiones más afectados por la pobreza. Al distinguir entre estos dos tipos de programas, hay que tener presente que los focalizados no son necesariamente más eficientes. El segundo componente se desprende casi automáticamente del primero: una reforma tributaria progresiva. La causa inmediata de que los gobiernos de la región sean incapaces de enfrentar la pobreza y la desigualdad es la falta de recursos. Dados los actuales niveles de desigualdad, incrementar el financiamiento del Estado a través de una reforma regresiva o neutra no sólo sería políticamente peligroso, sino que tendría muy poca capacidad para generar recursos.

El tercer gran componente, y sin duda el más importante en el mediano plazo, es la adopción de un modelo más equitativo de desarrollo económico. Los vínculos entre la política social y la económica son tan fuertes que ninguna política social puede eliminar los desequilibrios introducidos por un modelo económico regresivo. El combate a la pobreza y la desigualdad sólo podrán volverse autosustentables cuando la población tenga oportunidades equitativas para trabajar e invertir. Esto obviamente depende de la evolución general de la estructura económica. Un modelo de desarrollo más igualitario debería dar un mayor apoyo a las unidades productivas pequeñas o medianas (en la agricultura, la industria y los servicios), abandonando el actual sesgo a favor de las grandes empresas. También debería prestar más atención al crecimiento económico, superando la actual preocupación, casi obsesiva, con la estabilidad monetaria. Es igualmente necesaria una mayor atención al desarrollo del mercado interno y un esfuerzo sostenido para construir infraestructura económica, especialmente en los sectores y regiones actualmente desatendidos. Al mismo tiempo, se necesita una mayor inversión en educación e investigación. Aparte de sus consecuencias económicas directas, un mejor desempeño educativo puede facilitar la movilidad social. Finalmente, un modelo económico más igualitario debe incluir una política salarial progresiva. Dada la debilidad organizativa y económica de los trabajadores y empleados, la neutralidad gubernamental (aun si reconoce explícitamente el derecho de los sindicatos a luchar por mejores salarios) sería insuficiente. La eficiencia y productividad de la mano de obra, antes que su bajo costo, deberían ser la verdadera fuerza competitiva de los países latinoamericanos.

Esta agenda general —que afectaría las políticas gubernamentales en materia de comercio, impuestos e inversión— necesitaría muchas especificaciones y modificaciones para adaptarse a las variaciones nacionales y regionales. Pero más importante es analizar si una agenda progresiva es viable en las circunstancias actuales. Aunque el debate sobre la globalización económica seguramente permanecerá abierto por mucho tiempo, es claro que, como se mencionó arriba, ésta aumenta el poder de las fuerzas económicas con mayor capacidad de movimiento, entre las que destacan los inversionistas financieros y la mano de obra muy altamente calificada; al mismo tiempo, reduce la influencia de los trabajadores escasamente calificados y los productores para el mercado nacional. No obstante, eso no elimina la capacidad, ni la necesidad, de acción de los Estados. Es posible establecer una relación positiva entre el fortalecimiento del Estado y el régimen político y la construcción de una democracia fuerte, con legitimidad sólida y capaz de satisfacer las expectativas sociales de los ciudadanos.

La aplicación de una agenda redistributiva inevitablemente provocará cierto nivel de confrontación. Pero la alternativa parece más peligrosa: preservar los actuales niveles de pobreza y desigualdad muy probablemente intensificará la corrupción progresiva de los procedimientos democráticos y mantendrá el riesgo persistente de un conflicto mayor. Reconocer que cierto nivel de confrontación es inevitable no necesariamente significa asumir una posición pesimista. Al contrario, tomar en serio desde el principio la posibilidad de confrontación es la mejor forma de evitar un conflicto mayúsculo en el futuro. Una forma de limitar por anticipado el conflicto es buscar una alianza con los inversionistas que se interesan más por el desarrollo interno, y así limitar la influencia de los especuladores financieros y otros agentes económicos menos comprometidos con el desarrollo nacional. No debe olvidarse que, en muchos casos, los miembros de la "comunidad de negocios" no actúan como una comunidad real. Además, muchos países latinoamericanos tienen economías relativamente grandes y ocupan posiciones respetables en la estructura económica mundial. Por lo tanto, los inversionistas internacionales no pueden darse el lujo de alejarse de ellos por períodos largos, pues no faltará quien esté dispuesto a ocupar las posiciones que algunos dejen vacantes. Además, las medidas contra la pobreza y la desigualdad pueden tener efectos claramente positivos para los inversionistas. Al fortalecer la solidaridad social, también pueden incrementar la estabilidad política, que es una condición indispensable para la inversión de largo y mediano plazo. Finalmente, debe tenerse en cuenta que, para ser efectivos, los cambios delineados arriba tendrían que operar de manera coordinada en varios países. La construcción de democracias sólidas es una tarea de dimensiones transnacionales.

A pesar de todo, la adopción de una agenda distributiva dependerá de la existencia de una coalición favorable: grupos sociales fuertemente organizados y líderes políticos determinados a romper la inercia creada por la operación "ciega" de los procedimientos formalmente democráticos. Esta visión, con su confianza en la voluntad política y el liderazgo constructivo, puede parecer irreal. Es menos utópica, sin embargo, que la intención de construir una democracia estable sobre la base de la desigualdad extrema y la pobreza persistentes.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aristóteles, *The Politics*, Harmondsworth y Nueva York, Penguin, 1981.  
 Auyero, Javier (comp.), *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político*, Buenos Aires, Losada, 1997.

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Facing Up Inequality in Latin America: Breaking with History*, Washington, BID, 2003.
- Bellin, Eva, "Contingent Democrats: Industrialists, Labor, and Democratization in Late-Developing Countries", en *World Politics*, vol. 52, núm. 2, 2000, pp. 175-205.
- Boix, Carles, *Democracy and Redistribution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- Burki, Shahid J. y Sebastian Edwards, *Dismantling the Populist State: The Unfinished Revolution in Latin America and the Caribbean*, Washington, Banco Mundial, 1996.
- Cammack, Paul, "The resurgence of populism in Latin America", en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 19, núm. 2, 2000, pp. 149-161.
- Carothers, Thomas, *In the Name of Democracy: U.S. Policy toward Latin America in the Reagan Years*, Berkeley, University of California Press, 1991.
- , "Promoting Democracy and Fighting Terror", en *Foreign Affairs*, vol. 82, núm. 1, 2003, pp. 84-97.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 2000, 2002, 2003.
- Conniff, Michael, *Populism in Latin America*, Tuscaloosa y Londres, The University of Alabama Press, 1999.
- De Ferranti, David, *Inequality in Latin America: Breaking with History?*, Washington, The World Bank, 2004.
- Domingo, Pilar, "Judicial Independence and Judicial Reform in Latin America", en A. Schedler, L. Diamond y M. Plattner (comps.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner, 1999.
- Domínguez, Jorge I., *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1997.
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper Collins, 1957.
- Drake, Paul W. (comp.), *Money Doctors, Foreign Debts, and Economic Reforms in Latin America from the 1890s to the Present*, Wilmington, Scholalry Resources, 1994.
- Esping-Andersen, Gosta, *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*, Princeton, Princeton University Press, 1985.
- Farer, Tom (comp.), *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.
- Ferguson, Thomas, *The Golden Rule: The Investment Theory of Party Competition and the Logic of Money-Driven Political Systems*, Chicago, University of Chicago Press, 1995.



- Freedom House, "Freedom in the World Country Ratings. 1972 through 2003". Disponible en línea: <<http://www.freedomhouse.org/ratings/allscore04.xls>>.
- Frieden, Jeffrey A., "Capital Politics: Creditors and the International Political Economy", en *Journal of Public Policy*, vol. 8, núm. 3/4, 1988, pp. 265-286.
- García-Guadilla, María Pilar y Carlos Pérez, "Democracy, Decentralization, and Clientelism: New Relationships and Old Practices", en *Latin American Perspectives*, vol 29, núm. 5, 2002, pp. 90-109.
- Grüner, Hans P., "Inequality and Political Consensus", Documento de trabajo, Centre for Economic Policy Research, 2003.
- Hartlyn, Jonathan y Arturo Valenzuela, "Democracy in Latin America since 1930", en L. Bethel (comp.), *Latin America: Politics and Society since 1930*. Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- Hegel, G. W. F., *Elements of the Philosophy of Right*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- Hicks, Alexander, *Social Democracy and Welfare Capitalism: A Century of Income-Security Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1999.
- Hobsbawm, Eric, *The Age of Empire: 1875-1914*, Nueva York, Vintage Books, 1989.
- Kay, Bruce H., "'Fujipopulism' and the Liberal State in Peru, 1990-1995", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 38, núm. 4, 1996/1997, pp. 55-98.
- Khan, Azizur Rahman y Carl Riskin, *Inequality and Poverty in China in the Age of Globalization*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Kirchheimer, Otto, "The Transformation of the Western European Party System", en J. LaPalombara y M. Weiner (comps.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966.
- Latinobarómetro, "Informe de prensa", 2002, 2003, 2004. Disponible en línea: <<http://www.latinobarometro.org/>>.
- Lindblom, Charles, *Politics and Markets: The World's Political Economic Systems*, Nueva York, Basic Books, 1977.
- Lipset, Seymour M., "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", en *American Political Science Review*, vol. 53, núm. 1, 1959, pp. 69-105.
- Luebbert, Gregory M., *Liberalism, Fascism, or Social Democracy: Social Classes and the Political Origins of Regimes in Interwar Europe*, Nueva York, Oxford University Press, 1991.
- Macpherson, C. B., *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1977.

- Markoff, John y Verónica Montecinos, "The Ubiquitous Rise of Economists", en *Journal of Public Policy*, vol. 3, 1993, pp. 37-68.
- Marx, Karl, *Critica del programa de Gotha*, Barcelona, Materiales, 1979.
- Maxfield, Sylvia, "Capital Mobility and Democratic Stability: Comparing East Asia and Latin America", en *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 4, 2000, pp. 95-106.
- McBride, Stephen, "Los acuerdos económicos internacionales como sistemas de poder", en M. G. Cohen y S. McBride (comps.), *Global Turbulence: Social Activists' and State Responses to Globalization*, Aldershot, Hants, Inglaterra y Burlington, 2003.
- Migdal, Joel, *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- Migdal, Joel, Atul Kohli y Vivienne Shue, *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
- Milanovic, Branko, "True World Income Distribution, 1988 and 1993: First Calculation Based on Household Surveys Alone", Documento de trabajo, Banco Mundial, 2000.
- Mommsen, Wolfgang, *La época del imperialismo: Europa 1885-1918*, México, Siglo XXI, 1971.
- Montesquieu, C. L. S., *Del Espíritu de las Leyes*, México, Porrúa, 1971.
- Muñoz, Heraldo, "Collective Action for Democracy in the Americas", en H. Muñoz y J. S. Tulchin (comps.), *Latin American Nations in World Politics*, 2ª ed., Boulder, Westview, 1996.
- Murillo, Victoria, "From Populism to Neoliberalism: Labor Unions and Market Reforms in Latin America", en *World Politics*, vol. 52, núm. 2, 2000, pp. 135-174.
- Nietzsche, Friedrich, *Beyond Good and Evil*, en *Basic Writings of Nietzsche*, Nueva York, The Modern Library, 2000.
- Organización de Estados Americanos (OEA), *Carta Democrática Interamericana: documentos e interpretaciones*, Washington, OEA, 2003.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, Ginebra, OIT, 2002.
- , *Panorama Laboral 2003. América Latina y el Caribe*, Lima, OIT, 2003.
- , *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*, Ginebra, OIT, 2004.
- Paz, Gabriel de la, "Desigualdad social y democratización a finales del siglo XX", en *Foro Internacional*, vol. 42, núm. 3, 2002, pp. 523-550.
- Przeworski, Adam, *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

- Roberts, Kenneth M., "Neoliberalism and the Transformation of populism in Latin America: The Peruvian Case", en *World Politics*, vol. 48, núm.1, 1995, pp. 82-116 .
- , "Social Inequalities Without Class Cleavages in Latin America's Neoliberal Era", en *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, núm. 4, 2002, pp. 3-33.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne H. Stephens y John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1992.
- Scott, James C., "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia", en *American Political Science Review*, vol. 66, núm. 1, 1977, pp. 91-113.
- Schumpeter, Joseph A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, 3ª ed., Nueva York, Harper & Row, 1947.
- , "The Crisis of the Tax State", en R. Swedberg, *The Economics and Sociology of Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1991.
- Shifter, Michael, "Latin America's New Political Leaders: Walking on a Wire", en *Current History*, febrero de 2003, pp. 51-57.
- Smith, Adam, *The Wealth of Nations*, vol. 2, Londres, Penguin, 1999.
- Steinmo, Sven, *Taxation and Democracy: Swedish, British, and American Approaches to Financing the Modern State*, New Heaven y Londres, Yale University Press, 1993.
- Tilly, Charles, *Durable Inequality*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1998.
- Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, vol. 1, Madrid, Alianza, 1980.
- Valenzuela, Arturo, "Latin American Presidencies Interrupted", en *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, 2004, pp. 5-19.
- Velasco, José Luis, "Beyond Democratic Transition: Political Change in Late Twentieth-Century Mexico", tesis doctoral, Boston University, 2003.
- , *Insurgency, Authoritarianism, and Drug Trafficking in Mexico's "Democratization"*, Nueva York, Routledge, 2005.
- Weber, Max, *Economy and Society*, vol. 1, Berkeley, University of California Press, 1978.
- Weyland, Kurt, "Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities", en *Studies in Comparative International Development*, vol. 31, núm. 3, 1996, pp. 3-31.