

**El argumento democrático sobre América Latina**  
La excepcionalidad peruana en perspectiva comparada



Nicolás Lynch

# **El argumento democrático sobre América Latina**

La excepcionalidad peruana en perspectiva comparada

Universidad Nacional Mayor de San Marcos  
Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales

## **El argumento democrático sobre América Latina**

La excepcionalidad peruana en perspectiva comparada

- © Nicolás Lynch Gamero
- © Universidad Nacional Mayor de San Marcos  
Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales  
Ciudad Universitaria, Av. Venezuela s/n  
Lima  
Impreso en el Perú  
2009

ISBN: 978-9972-834-33-2

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú:

Impreso en el Centro de Producción Editorial e Imprenta  
de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Lima, octubre de 2009

Primera edición

Tiraje: 500 ejemplares

*A Gabriel*



# Contenido

Presentación	11
1. La democracia como proceso estructural	17
1.1 La equivocación descriptiva	17
1.2 Democracia y democratización	19
1.3 La democracia como vínculo	20
1.4 La democracia necesita del Estado	21
1.5 La democracia como ciudadanía y vida social	22
1.6 Democracia y Estado–nación	24
1.7 Democracia y Estado de derecho	25
1.8 Democracia, partidos y sociedad política	27
1.9 América Latina y su condición dependiente: la colonialidad del poder	28
1.10 La vuelta al debate sobre la dependencia	30
1.11 El enfoque para estudiar la democracia	33
2. La democratización de América Latina	35
2.1 Democratización y presentismo	35
2.2 Los momentos de la democratización	36
2.3 La situación actual	37
2.4 El proceso de democratización	42
2.5 Los momentos históricos y la influencia singular	44
2.5.1 La herencia oligárquica	44
2.5.2 El populismo o lo nacional–popular	46
2.5.3 La influencia revolucionaria marxista	50

2.5.4	Las dictaduras militares	53
2.5.5	Las transiciones a la democracia	56
2.5.6	La pareja dispareja: neoliberalismo y transiciones	65
3.	El giro a la izquierda	71
3.1	¿De qué se trata?	71
3.2	La negación de la tendencia y el calificativo de populista	78
3.3	La distinción entre dos izquierdas	80
3.4	La izquierda en el gobierno	83
3.5	La tentación revolucionaria y los movimientos sociales	87
3.6	Regresión, revolucionarización y democratización	89
4.	El Perú: la transición como utopía	93
4.1	Antecedentes	93
4.2	La transición sin consenso	98
4.3	La democracia sitiada	101
4.4	La regresión autoritaria	108
4.5	La segunda frustración democrática	121
4.5.1	El movimiento antidictatorial y el gobierno de Valentín Paniagua	123
4.5.2	Alejandro Toledo o el gobierno que frustra la segunda transición	127
4.5.3	Alan García y la afirmación del continuismo neoliberal	133
4.6	La transición como refundación	139
5.	La excepcionalidad peruana en perspectiva latinoamericana	143
	Bibliografía	149



## Presentación

El origen de este texto tiene que ver con la profunda insatisfacción existente en América Latina con las explicaciones más difundidas, principalmente de origen norteamericano, sobre la democracia en la región. En lo personal, sin embargo, la reflexión sobre el tema viene de años atrás y tiene que ver con mi larga relación académica con los Estados Unidos. He sido testigo desde mi época de estudiante de doctorado de la aguda incomunicación que hay cuando de debatir sobre la democracia en América Latina se trata. Es muy difícil para buena parte de los académicos del Norte no ver nuestra región con otro prisma que no sea el de su propia experiencia sin contar además con la historia y las tradiciones intelectuales de otros lugares. Pero esto que es un problema antiguo cuando buena parte de la Ciencia Política estadounidense<sup>1</sup> ve el mundo, se agrava cuando las elaboraciones de la academia tienen un recurrente uso político que sirve para considerar como buenas las democracias de otros solo si reflejan a la propia. El propó-

---

1 No es mi intención en este libro hacer generalizaciones sobre un cuerpo de conocimientos tan rico e importante como la Ciencia Política de los Estados Unidos. Mi crítica está orientada a aquellos autores influyentes en la política oficial del gobierno estadounidense que no siempre coinciden con los importantes para la disciplina como tal. Me refiero en especial, como detallo en el texto, a los que informan, con el conjunto de su obra o parte de la misma, los recetarios de los programas de cooperación democrática, tanto de agencias oficiales y privadas como de los organismos multilaterales, que suelen acompañar —más allá de la voluntad por supuesto de los autores originales— a los programas de ajuste económico, de triste recordación en la región.

sito de estas líneas es, por ello, contribuir al debate sobre la construcción democrática en América Latina a la luz de la teoría política contemporánea y también a mejorar, si se pudiera, la comunicación con quienes piensan sobre nuestras democracias desde otras latitudes.

Estas explicaciones sobre la democracia en América Latina han estado dominadas en los últimos treinta años por el conductismo anglosajón plasmado con una voluntad de visión planetaria en la obra de Samuel Huntington, *La tercera ola* (1991) y con una influencia más inmediata en la región en la versión inicial de Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter (1986) de la teoría de las transiciones a la democracia. Sin embargo, este enfoque llega a sus extremos más perniciosos con los recetarios de las fundaciones e institutos, principalmente estadounidenses, que reducen este régimen político a un conjunto de características procedimentales que resumirían la democracia elitista del mundo occidental como la única «realmente existente». Esta reducción procedimental se esmera, en el mejor de los casos, en el análisis de las instituciones —de sus ausencias y debilidades— para buscar entender el marasmo político de lo que conciben como la única realidad democrática. Pero al reducir la explicación a los actores y, a veces, también a las instituciones, se olvidan de las estructuras sociales y políticas, que suelen estar en el centro de la explicación sobre la precariedad democrática.

Esta versión elitista útil en el combate a las dictaduras y afirmada en las últimas décadas del siglo XX por brindar elecciones y algunos derechos individuales y políticos, hace agua, sin embargo, cuando las desigualdades sociales vuelven a tocar la puerta de la mano del fracaso económico neoliberal. Pero la insatisfacción alcanza un nivel crítico cuando el giro a la izquierda en la región ocurrido en la última década se interpreta al revés, señalando que obedece a un viraje «populista», entendido como irresponsable, de algunos caudillos que quieren aumentar su caudal electoral y se saltan con garrocha los procedimientos. Este enfoque pierde de vista no solo las contradicciones pre-

sentes sino también la trayectoria del proceso de democratización de América Latina que desemboca en la actual tendencia regional. Me refiero a las contradicciones entre la concesión de libertades individuales y políticas y la carencia de derechos sociales, que está en la base del fracaso de las transiciones y da origen a la nueva situación democrática; pero también en el proceso que va de la exclusión oligárquica a la difícil inclusión actual. En ambos casos elementos fundamentales para entender lo que sucede en la región en nuestros días.

Parto de la convicción de que en el estudio de la democracia no se puede separar lo que esta es de lo que debe ser y que la formulación de una teoría adecuada, como señala Robert Dahl (1989), depende de una intensa interacción entre la realidad democrática y las ideas normativas sobre la misma. Propongo, por ello, un enfoque distinto, tomando de Charles Tilly (2007), que privilegie la visión de que la democracia es una manera de vincular a los ciudadanos con el Estado, que se desarrolla a lo largo de varios momentos históricos a través de sucesivos conflictos por los recursos de la sociedad. Las instituciones organizan esta relación, pero no la originan ni menos solucionan sus contradicciones fundamentales. Este enfoque señala, como han repetido muchos otros autores antes y de nuevo ahora (Linz y Stepan 1996, O'Donnell 2004, Tilly 2007) que para que haya democracia tiene que haber Estado en el sentido moderno del término y, mejor aún, Estado nacional como referencia política y de identidad de los ciudadanos. Esto último adquiere especial relevancia en América Latina, un subcontinente signado por su condición dependiente, lo que indudablemente afecta su proceso de construcción democrática, al carecer no solo de Estados sólidos sino de Estados con los que sus poblaciones se puedan identificar con claridad. Expongo, por ello, una lectura del proceso de democratización de América Latina del cual resultan, con todos sus matices, los imperfectos regímenes actuales. El centro de esta lectura es la construcción de un régimen político: la democracia, pero esto no es óbice para que recurra desde el análisis del régi-

men tanto a los actores como al Estado, de manera tal que la explicación de la democracia adquiera vida y encuentre anclaje estructural en el Estado respectivo. Privilegio en esta exposición la contradicción exclusión versus inclusión pero no la restrinjo, como hacen otros enfoques, al ámbito estrictamente político de conceder o no determinados derechos electorales. Por el contrario, señalo que hay una estrecha conexión entre desigualdades sociales y desigualdad política y que depende de la política y en especial del Estado que las desigualdades sociales afecten los derechos ciudadanos y, a la postre, el porvenir de la democracia en la región.

En este contexto ubico los esfuerzos peruanos de transitar a la democracia en los últimos treinta años, y señalo la dinámica de transición sin consolidación en los ochenta, regresión en los noventa y nuevamente el congelamiento del pasaje a un régimen democrático en este nuevo siglo, todo esto en un contexto de sumisión del país a los poderes mundiales. Señalo sobre este entrampamiento la tesis de que las dificultades de los gobiernos elegidos para consolidarse como democracias no tienen salida con el presente modelo neoliberal, que deja como opciones la democracia restringida o de baja intensidad, o el giro a la izquierda como alejamiento del modelo dominante, tal como viene sucediendo en la mayor parte de América Latina. Caracterizo así la actual situación peruana como la de una transición congelada en la que los dos gobiernos elegidos, el de Alejandro Toledo y el de Alan García, han optado por la democracia restringida, que ha penalizado la demanda social y se ha negado a hacer reformas mínimas al modelo neoliberal en funciones. De esta manera se cierran las posibilidades de una transición sin ruptura y se cierne un porvenir incierto para el Perú, en un contexto latinoamericano que se afirma en un camino distinto, que soluciona el conflicto entre la transición y los ajustes neoliberales por la vía de la democratización política y social y la mayor independencia nacional, en lo que ha venido a llamarse el giro a la izquierda en la región.

Esta lectura permite una definición dinámica de la democracia como un régimen político que se va enraizando en América Latina en el curso de múltiples contradicciones como un resultado de las relaciones Estado–ciudadanía y no como un modelo externo que se impone sobre las mismas.

He buscado desarrollar este texto como un ensayo de interpretación, que recurre por su naturaleza a un trabajo sintético de los hechos y que privilegia el debate teórico que se puede generar a partir de los mismos. Por esta razón uso fuentes secundarias como referencia, sin que por ello pueda dejar de lado mi propia experiencia como investigador ni tampoco mi condición de actor en la vida política peruana en los casi últimos cuarenta años. Es importante también señalar la deuda con dos amigos y maestros y dos libros que considero fundamentales. Me refiero a Sinesio López y *Ciudadanos reales e imaginarios* (1997) y a Carlos Franco y *Acerca del modo de pensar la democracia en América Latina* (1998). Sin esas lecturas críticas de la democracia en el Perú y en nuestra región del mundo quizá estas reflexiones no existirían.

Quisiera agradecer a mi Universidad Nacional Mayor de San Marcos que me permitió gozar del derecho al año sabático en el año académico 2008, así como al Latin American and Iberian Studies Center de la Universidad de Wisconsin en Madison, Estados Unidos, que me otorgó una beca de la Fundación Tinker para el semestre académico del invierno boreal del mismo año, lo que me dio la oportunidad de dirigir un seminario sobre el tema de este libro en el Departamento de Sociología de esa universidad. En especial a Guido Podestá, invaluable amigo. Estas condiciones son las que hicieron posible la redacción de estas páginas. Quisiera mencionar también las conversaciones tenidas sobre nuestros países en Ciudad de México a: Jorge Nieto, Francisco Zapata, Fausto Zerón, Jesús Silva Herzog, Jorge Zepeda, José Woldemberg y Lorenzo Meyer; y en Buenos Aires a: Atilio Borón, Javier González Olaechea, Carlos Vilas, Enrique Peruzzotti, José Nun, Juan Carlos Torre y Edgardo Mocca.

Asimismo, fueron importantes las atentas lecturas de Os-  
mar González, Karina Pacheco y Patricia Arévalo, cuyas obser-  
vaciones ayudaron a mejorar el texto.

No me queda, finalmente, sino agradecer a mis estudiantes  
que en el Perú y en otros lugares han sido una permanente  
fuente de inspiración, contradicción y estímulo para realizar  
este trabajo.

# 1. La democracia como proceso estructural

## 1.1 La equivocación descriptiva

Uno de los grandes errores en el análisis de la democracia en América Latina es entenderla como una receta importada que se busca adaptar, de acuerdo a las circunstancias, en los distintos países de la región. De esta manera, se la concibe como un conjunto de características estandarizadas que deben cumplirse, en mayor o menor medida, para poder apreciar la fortaleza democrática de cada país (véase al respecto Levine y Molina 2007). Quizá el ejemplo más citado de esta forma de enfocar el problema sea la ya antigua propuesta de Freedom House en su informe anual *Freedom in the World*, preocupado según su propia declaración, por las libertades individuales y políticas que conforman la democracia, y que apunta a las restricciones o imposiciones que se quieran hacer sobre las aspiraciones vitales de los individuos por poderes extraños a ellos, principalmente los gobiernos. Para ello, buscan medir el grado de democracia a través de una tabla de veinticinco preguntas que les debería dar una medida de los derechos políticos y las libertades individuales a la vez que un promedio combinado de los dos (Freedom House 2009). Como es fácil darse cuenta, este intento de medición por la vía de una «plantilla» que precede a la realidad misma está asociada —y los autores se encargan de reafirmarlo— a la concepción liberal del gobierno limitado, cuya función debe restringirse a defender la vida y la

propiedad de los individuos, supuesta y exclusiva referencia del régimen político. Esta no es sino una de las más crudas versiones del elitismo en la Ciencia Política estadounidense que quiere pasar como el estándar planetario a consultar.

Quien mejor encarna esta visión de la democracia y su proyección en el mundo es Samuel Huntington (1991) en su libro *La tercera ola*, donde señala que el análisis de la expansión de la democracia en el mundo es el análisis de la expansión de la democracia electoral, entendida en los términos de Joseph Schumpeter (1975) como competencia entre las élites políticas por el voto ciudadano, donde lo que importa es la regulación de los procedimientos y nada más. Huntington señala que esta forma «mínima» de democracia es la que tiene consecuencias positivas para la libertad individual, la estabilidad interna, el orden internacional y los Estados Unidos<sup>2</sup>. Con esta posición, sin embargo, no hace sino seguir con una tendencia en la Ciencia Política norteamericana que busca proyectar los modelos dominantes en su país como referentes de análisis para el resto del mundo (Farr, Dryzek y Leonard 1999).

Esta versión del concepto democracia, como se encargan de aclararlo desde distintas orillas tanto Barrington Moore (1973) como Juan Linz (1978), no pretende entender el por qué de este régimen político sino tan solo el cómo de su funcionamiento inmediato. Así, mientras que para unos la democracia se compone de condiciones, instituciones y actores (López 2008), para otros se trata simplemente de la interacción guiada por los dictados del egoísmo individual. Este análisis conductista del individuo como sujeto de algunos derechos, principalmente los de propiedad, es lo que alumbra la descripción comentada.

---

2 Es interesante notar cómo, para escoger al antecedente en su definición de la democracia elitista, Samuel Huntington se remonta a uno de los más cínicos y reaccionarios de los autores, aunque no por ello menos brillante, Joseph Schumpeter, y deja de lado a quien para una buena parte de la academia en su país sienta las bases de la comprensión de la democracia estadounidense y mundial, como es el caso de Robert Dahl (1956, 1971) y su más abierta teoría de la «poliarquía».



Así, la democracia como *check list* no es sino un instrumento más para medir las condiciones políticas de acuerdo a las necesidades de los centros hegemónicos donde se fabrican las plantillas respectivas.

## 1.2 Democracia y democratización

Esta concepción mínima de la democracia es la que se extiende en América Latina en la década de 1980 a través de la llamada teoría de la «transición desde un gobierno autoritario» (O'Donnell y Schmitter 1986) para explicar el proceso de democratización que venía ocurriendo en la región. La novedad de esta teoría, contrariamente a lo que había sido la tradición del análisis político en América Latina e incluso en la propia obra de los autores, es que pretende explicar la democratización por la vía de la interacción entre los actores sociales y políticos, dejando de lado las estructuras económicas e históricas, e incluso en buena medida a las instituciones. Por más que en contribuciones posteriores los autores señalados corrigen sus postulados iniciales y matizan en un sentido más cercano a las estructuras sus afirmaciones, el planteamiento inicial ha tenido especial fuerza por haberse dado casi coincidentemente con la hegemonía ideológica neoliberal a través del llamado Consenso de Washington. Este último consideró la «democracia mínima» en un sentido electoral, objetivo de las transiciones y contrapartida de las reformas de mercado que se pusieron de moda. Por ello el gran apoyo político con que contó la versión inicial de la teoría de las transiciones, cuya narrativa democrática se adecuaba a los propósitos del momento en el que el gobierno de los Estados Unidos difundía a través de sus agencias de cooperación, los organismos multilaterales y sus aliados en cada país.

Siendo importante por el papel que juega en su inicio esta teoría de la transición, tal como veremos más adelante, no agota la explicación del proceso de democratización latinoamericano, ni en el último período del que pretende dar cuenta ni en

los antecedentes del mismo, indispensables para entenderlo. Hay necesidad de otra teoría de la democracia, que sea capaz de articular a nivel metodológico la explicación de cómo sucedieron los hechos con el por qué de sus circunstancias últimas. Asimismo, que tenga en cuenta que los actores y el gobierno son nada más que un nivel del análisis necesario de combinar con el estudio de las instituciones del régimen político y las estructuras del Estado para dar cuenta de los fenómenos en su proceso de constitución.

### 1.3 La democracia como vínculo

Esta otra teoría debe concebir la democracia de una forma distinta, que deje de lado la nominación de características y pase a analizarla como un proceso que se constituye y desarrolla por la interacción entre agentes estatales y actores sociales en determinadas condiciones históricas. Por eso digo, tomando de Charles Tilly (2007), que la democracia es una forma de organizar la relación entre el Estado y los habitantes de un determinado territorio en un tiempo específico. Una parte de la democracia es lo que comúnmente se llama «régimen político» o el conjunto de patrones institucionales que organizan el acceso al poder del Estado. En este caso, porque se trata de la democracia, del Estado moderno. Una parte, digo, porque supone como fundamental la existencia del régimen pero puede ir, de acuerdo a las circunstancias, a más y convertirse en una forma de vida social.

Esta interacción es también una disputa por los recursos sociales entre los que controlan el Estado y lo que reclaman, organizados o no, los diferentes sectores de la población. La democracia aspira a ser una solución, siempre provisional, a esta disputa.

Ahora bien, ¿qué distingue a esta forma de organizar la relación entre el Estado y los habitantes de un territorio de otras formas de establecer el vínculo? El hecho de que la democracia es un arreglo en el que el Estado responde a la población

porque esta participa en las decisiones sobre los asuntos que le competen. El estudio de la democracia como una relación entre Estado y población es de especial importancia para América Latina porque ello nos permite desarrollar una perspectiva de análisis sobre la formación de los diversos elementos que conforman el vínculo y entender nuestra democracia como resultado del proceso y no como una receta importada que sirve para que otros tomen sus pesos y medidas.

#### **1.4 La democracia necesita del Estado**

Esta definición supone que para que haya democracia tiene que haber Estado y que el análisis de la primera tampoco tiene sentido desligado del análisis de la formación estatal (Linz y Stepan 1996). Para que haya democracia hay que preguntarse entonces de qué Estado se trata y cuánto Estado existe en el territorio del que se habla (Tilly 2007). En otras palabras, de la capacidad de mandar y de ser obedecido que tiene determinado Estado. La relación entonces entre capacidad estatal y democracia deviene en fundamental. No hay, sin embargo, una relación causal entre ambas sino más bien contradictoria. Hay necesidad de un Estado medianamente fuerte para que la democracia pueda existir; es decir, de un aparato estatal que pueda garantizar el funcionamiento democrático y, sobre todo, los derechos de individuos y colectivos. Lo más probable, por otra parte, es que un Estado débil no brinde un buen servicio para la democracia. Pero, de la misma manera, un Estado fuerte puede ser también, por la tentación autoritaria, un impedimento para el desarrollo democrático. Todo depende del proceso de constitución y del carácter del Estado para poder definir su actitud hacia la democracia y si, finalmente, podemos hablar de un Estado democrático.

Una contribución importante al tema de la capacidad estatal que señala Charles Tilly, la hace Scott Mainwaring (2006), precisamente al desarrollar un enfoque sobre la crisis de la representación en los países andinos. Mainwaring dice que

la causa más importante de la falta de confianza de los ciudadanos en la democracia en los Andes son las deficiencias, no solo de los gobiernos y del régimen político, sino de los aparatos estatales para proveer a la población de resultados en términos de servicios y acciones básicas como educación, seguridad, salud y lucha contra la pobreza y la corrupción. Refuta en este sentido a los que resaltan las fallas institucionales como causa de la quiebra de la representación y va más al fondo del asunto, cuando pone por delante el problema de las estructuras estatales.

Asimismo, el Estado depende también, como señalan Lipset y Rokkan (1992) para los partidos, de la fractura histórica en la que inscribe su momento fundacional. Los Estados como órdenes políticos responden a determinados horizontes históricos producto de las relaciones de fuerza entre clases sociales y/o coaliciones de clase. El Estado en la época republicana en América Latina ha tenido de manera bastante general distintas variantes: el Estado oligárquico, el Estado populista y el Estado neoliberal. La democracia en cada una de estas variantes ha tenido, a su vez, tal como veremos cuando analicemos los momentos de la democratización, diferentes posibilidades y limitaciones, y en algunos casos incluso hasta su anulación total. Pero es desde esta experiencia histórica que una parte cada vez más importante de los actores y las instituciones buscan avanzar hacia un Estado democrático. La democracia como régimen está entonces intrínsecamente ligada a la condición estructural del Estado, puede ser trabada en su desarrollo por el mismo o transformar ella al Estado en un orden distinto.

### **1.5 La democracia como ciudadanía y vida social**

La población que habita el ámbito de un Estado, como núcleo humano de referencia política, suele estar organizada en sociedad. Esta organización de la población en sociedad desarrolla dos relaciones fundamentales, por un lado una relación de pertenencia que convierte a la población en ciudadanos y por

otro una relación de identificación que hace a los ciudadanos miembros de un «nosotros» que modernamente se denomina nación.

Es más, la democracia no surge como un fenómeno natural sino que es producto de la dinámica social y política, que responde a la lucha de la población, individual y colectiva, por convertirse en sujeto de derechos y transformarse de individuos en ciudadanos. Esta es una lucha con quienes controlan el aparato del Estado porque supone disputar el control de los recursos estatales y no estatales que este usualmente maneja y/o cuya propiedad garantiza y sobre los cuales los ciudadanos pretenden una redistribución o desean un uso más participativo. En esta lucha, como señaló hace ya más de medio siglo T. H. Marshall (1996), los individuos y los colectivos consiguen sucesivamente derechos individuales, políticos y sociales; no necesariamente en ese orden, aunque este proceso es el que los lleva a afirmarse finalmente como ciudadanos. Sin embargo, la ciudadanía no solo es un tema de reconocimiento de derechos, como creen los teóricos de la democracia elitista, sino también un asunto de control de recursos que permiten hacer efectivos a los primeros; o sea, no solo de reconocimiento sino también de redistribución (Fraser 1997, Burchardt 2008). De allí que la medida de la desigualdad social y de su consecuencia más importante, la pobreza, como elementos que definen los derechos sociales de las personas sean fundamentales para determinar la calidad ciudadana de una democracia.

La democracia entonces tiene como motor fundamental la lucha ciudadana por asumir el control de los recursos y a la postre de los respectivos Estados. En este proceso, sin embargo, no solo se abre el régimen propiamente tal, sino también las relaciones entre los individuos y la sociedad donde estos se desarrollan. Es decir, se crean ciudadanos en dos sentidos, que luchan por apropiarse tanto de la sociedad en la que viven como del Estado al que quieren acceder. La democracia así entendida trasciende su condición de régimen político y desarrolla la posibilidad de convertirse en vida social. Sin embargo, la

democracia como régimen político y vida social es posible pero no necesaria. La primera puede existir, en la versión elitista, sin la segunda, mientras que la segunda presupone y se apoya en la existencia y expansión de la primera.

Esta dimensión de la democracia como vida social va a ser la que a la postre le dé sustento al régimen democrático. Cumple la función de organizar a los ciudadanos en torno a sus intereses y desarrollar en ellos una «cultura cívica» (Almond y Verba 1963) que se convertirá en el sustrato de la legitimidad del régimen político. Sin embargo, la vida social de los ciudadanos trasciende una actitud individual y se desarrolla en colectivos organizados que van a constituir lo que usualmente se denomina sociedad civil. Esta se convierte en hogar de la democratización y escuela de ciudadanos y su papel en relación a la política (Cohen y Arato 1992) no es la lucha por el poder sino la influencia en la misma a través de la red de organizaciones que la componen. Más allá de que la democracia moderna en sus distintas versiones reivindica el papel del individuo como ciudadano que va a emitir su voto, es indudable que la extensión y fortaleza de la sociedad civil da un sustento fundamental a la agregación y articulación de los diversos intereses en la política. Este es un punto de diferencia fundamental con la concepción elitista que solo toma en cuenta a los individuos, generalmente por fuera de la acción social, y considera por ello casi todo proceso de movilización de masas como antidemocrático por no darse dentro de los marcos institucionales establecidos.

## **1.6 Democracia y Estado–nación**

En cuanto a la relación de identificación, algunas naciones existen como comunidades anteriores al Estado moderno, pero son las menos, lo que no quiere decir que no existan antecedentes de la formación nacional preexistentes al Estado mismo. En la mayor parte de los casos, sin embargo, y América Latina no es la excepción, los Estados crean las naciones, pretenden

hacerlo o fracasan en el intento. Forman comunidades imaginadas, como nos dice Benedict Anderson (1991), producto de proyectos culturales y/o políticos, pero comunidades al fin, con las que los individuos y los colectivos se identifican por una trayectoria histórica y por beneficios concretos que las mismas les brindan.

Este proceso se complejiza en sociedades con un carácter pluricultural y multiétnico, donde a veces las diferencias se plasman en comunidades distintas o, al menos, en complejos procesos de mestizaje que se expresan muy difícilmente en el Estado. La democracia, entonces, idealmente hablando, está definida por un Estado nacional o multinacional, cuando se trata de comunidades formadas y diferenciadas, o por un Estado pluricultural y multiétnico, cuando se trata de procesos de mestizaje. Pero en cualquier caso el «nosotros» de identidad necesita del «piso común» que es el Estado con su aparato que controla un territorio para desarrollarse.

Por otra parte, así como no existe democracia sin Estado, tampoco existe democracia sin ciudadanos ni democracia sin una comunidad nacional de algún tipo con la cual se identifique. Redefiniendo el régimen democrático podríamos entonces entenderlo como el entramado institucional resultado de organizar la relación entre los Estados–nación cuya base estructural lo permite y los ciudadanos como individuos y/o colectivos con derechos que el orden político garantiza.

### **1.7 Democracia y Estado de derecho**

Pero este entramado institucional que organiza la relación Estado–ciudadanos necesita de una legalidad que exprese el proceso de constitución histórica del vínculo y norme las relaciones entre los ciudadanos y de estos con el Estado. El gobierno de la ley como tal es, sin embargo, anterior a la democracia por lo que siempre hay necesidad de un proceso de adecuación entre ambos que es parte del proceso de democratización. Esta legalidad o «imperio de la ley», por oposición al «imperio de

los hombres» (Planas 1993), es el Estado de derecho que, en los tiempos modernos, deviene en una condición fundamental para la democracia, pues, a la vez que se retroalimenta con el desarrollo de esta le da el soporte para su funcionamiento.

De allí la importancia del Estado de derecho en la democratización de América Latina, en especial por la pesada herencia de diversos tipos de autoritarismo en la región que se caracterizaron por burlarse de la ley en su conjunto o por establecer legalidades autoritarias de acuerdo a sus objetivos. Pero esta relevancia es importante también en referencia a la norma jurídica suprema que es la Constitución. La democracia necesita de un acuerdo constitucional para hacerse viable, ya que no funciona o lo hace muy débilmente, con legalidades impuestas o legalidades ajenas. El proceso de democratización tiene sus hitos, precisamente, en estos momentos cuando se llega a acuerdos constitucionales que permiten o aceleran la democratización. Por eso la importancia crucial que han tenido tanto las reformas constitucionales como las nuevas constituciones en las últimas dos décadas de la democracia latinoamericana. No es por gusto que diversos países en los últimos veinte años hayan optado por reformar sus constituciones o dado constituciones completamente nuevas para poder dar curso a su proceso de democratización, como es el caso de Brasil, Colombia, Argentina, Venezuela, Bolivia y Ecuador. En un sentido contrario, tampoco es extraño que allí donde se han mantenido constituciones autoritarias, como en Chile y el Perú, esto haya significado problemas de suma importancia para la democratización posterior.

Por otra parte, Guillermo O'Donnell (2004) nos señala la importancia que tiene la posibilidad del Estado para imponer una determinada legalidad en todo el territorio supuestamente a su cargo. Estas dificultades de penetrar en la sociedad que tienen los aparatos estatales van a poner muchas veces en cuestión su legitimidad y los van a llevar a competir con legalidades alternativas que erosionan seriamente la democratización.



## 1.8 Democracia, partidos y sociedad política

Como señala Manuel García-Pelayo (1986), no hay otra forma de ejercer la democracia en las sociedades contemporáneas, por su masificación y complejidad, que a través de partidos políticos, de allí que él se atreva a señalar a las democracias modernas como democracias de partidos. Es más, el funcionamiento pleno de la democracia supone el que los partidos cumplan con su papel fundamental de agregar y articular intereses diversos para organizar el contraste de puntos de vista en una sociedad determinada. Linz y Stepan (1996) prefieren usar un concepto de raíz gramsciana «sociedad política» para señalar la esfera en la que este contraste se produce, y resaltan que se da como una competencia o lucha por el poder. La sociedad política surge, además, como nos recuerdan Cohen y Arato (1992), de una sociedad civil constituida y fortalecida, tanto a través de la movilización social que le da origen como del Estado de derecho que la estabiliza. Sociedad política nos remite así a un espacio indispensable de contestación en un régimen democrático en el que los protagonistas son los partidos pero donde también existen otros actores, como los medios de comunicación y las personalidades, que eventualmente participan.

Esta relación entre democracia y partidos, si bien se establece con la consolidación del régimen democrático, no es una relación necesaria. Muchas veces, como ha ocurrido en los últimos años en varios países latinoamericanos, la ofensiva neoliberal, con su secuela de fragmentación social y destrucción de la representación política, ha debilitado, e incluso desaparecido, muchos partidos políticos. Nos encontramos así ante situaciones de democracias sin partidos o con partidos muy débiles, que deben compartir sus roles tradicionales con otras instituciones como los gremios empresariales, las organizaciones financieras internacionales, otras organizaciones de la sociedad civil y hasta las redes de amigos y familiares de los que ocupan puestos de poder. Esto último, por supuesto,

expresa precariedad y pone en peligro la democracia misma. Sin embargo, es la realidad de varios países en la región a partir de la cual se debe reconstruir el proceso de representación y los partidos mismos para hacer la democracia viable.

### **1.9 América Latina y su condición dependiente: la colonialidad del poder**

En América Latina, sin embargo, esta definición general de democracia tiene una particularidad fundamental: su condición de dependencia, que se expresa, ciertamente en grados diversos, en la característica también dependiente de los países y de sus Estados. Cuando Linz y Stepan (1996) nos hablan del Estado como una condición de existencia de cualquier democracia, nos hablan de un Estado soberano. Esto contradice, en buena medida, el proceso histórico de constitución y la situación actual de la mayoría de los Estados latinoamericanos. Se niega así, o por lo menos se debilita seriamente, la posibilidad de existencia de un Estado–nación que es, antes que nada, un Estado soberano.

El elemento constitutivo fundamental de la región latinoamericana que define su condición dependiente, tal como se encarga de recordárnoslo Aníbal Quijano (2000), es su situación de opresión colonial. Esta situación crea una dependencia histórico estructural que adopta diversas formas a lo largo de los últimos cinco siglos. Así, América Latina se define como una región del mundo con una existencia diferenciada a partir de haber sido constituida como un espacio colonial, dependiente del, también naciente en ese momento, espacio occidental, en un primer momento europeo occidental.

Esta situación de dependencia, que se prolonga con cambios hasta nuestros días se expresa políticamente en lo que Quijano (2000) denomina «la colonialidad del poder» que significa que el Estado no solo es dependiente de un poder extranjero sino que además asume, con las variantes propias de cada caso, la opresión étnico social de su propia población como una

herramienta fundamental de dominación que organiza la explotación económica y la ocupación del territorio. Esta colonialidad del poder debilita seriamente las posibilidades de los Estados latinoamericanos de nacionalizarse y constituirse en Estados-nación. Estas dificultades de nacionalización de los Estados están, así, íntimamente ligadas a las dificultades de sus procesos de democratización.

Aníbal Quijano define cuatro «trayectorias históricas y líneas ideológicas acerca del problema del Estado nación», que serían:

- «1. Limitado pero real proceso de descolonización/democratización por la vía de revoluciones radicales (a la postre derrotadas) en México y Bolivia.
2. Limitado pero real proceso de homogeneización colonial/racial como en el Cono Sur, en países como Chile, Argentina y Uruguay, por medio del genocidio masivo de la población aborigen.
3. Un siempre frustrado proceso de homogeneización cultural a través del genocidio cultural de los indios, negros y mestizos en México, Perú, Ecuador, Guatemala, Centroamérica y Bolivia;
4. La imposición de una ideología de «democracia racial» que enmascara la verdadera dominación y discriminación colonial de los negros en países como Brasil, Colombia y Venezuela.»

Esta situación nos lleva a observar diversos momentos de desarrollo en el proceso de formación de los Estados-nación que implican avances, tanto por el camino de la inclusión como por el de las reformas y la revolución; así como retrocesos, por la reiterada frustración y estancamientos allí donde se mantienen en el poder las oligarquías y/o burguesías criollas, con cambios mínimos en ejercicio de su poder.

Nuestra propuesta es que el origen colonial y el carácter dependiente de los Estados latinoamericanos, en los sentidos externo e interno que hemos planteado, dificulta la formación

de Estados nacionales autónomos y limita por ello la constitución definitiva de las democracias latinoamericanas. Esta tensión entre autonomía y dependencia la vamos a ver más adelante en cada momento del proceso de formación democrática de América Latina.

### **1.10 La vuelta al debate sobre la dependencia**

La novedad en el debate sobre la formación de la democracia en América Latina es la vuelta del tema de la dependencia, ausente por treinta años, como elemento constitutivo de los Estados y sus regímenes políticos. La inclusión del tema de la dependencia para caracterizar la política y la democracia en la región cobra fuerza desde fines de la década de 1920 con el desarrollo de la izquierda marxista y los movimientos nacional-populares. El ejemplo paradigmático de esta importancia va a estar dado por la obra cumbre de Víctor Raúl Haya de la Torre *El antimperialismo y el APRA* (1972), escrito en 1928 y publicado en 1936. En este texto Haya de la Torre define la tarea principal a desarrollar por el movimiento político que funda como la de romper con los vínculos de opresión imperial establecidos entre las potencias capitalistas y los países de la región. Asimismo, señala que el rechazo a la dominación imperial es la característica del nuevo Estado a crear que denomina «Estado Antimperialista».

Pero es luego de la Segunda Guerra Mundial, con la obra de Raúl Prebisch (1981) que caracteriza el desarrollo del capitalismo periférico y señala la necesidad de un desarrollo propio para América Latina, el libro de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto (1969) *Dependencia y desarrollo en América Latina* que plantea la articulación política del tipo de relación económica que establece la región con los centros de poder mundial, y con las observaciones de inspiración marxista sobre el proceso de acumulación que señala Ruy Mauro Marini (1973), que señalan que nuestros procesos de acumulación de capital están íntimamente ligados a los procesos de acumula-

ción capitalista a nivel global, que la dependencia se convierte en un elemento central del enfoque sobre la región.

El mensaje más importante de los teóricos de la dependencia, desde sus antecedentes en la década de 1930 hasta sus epígonos en nuestros días, es que nuestro atraso secular y las dificultades para constituir un Estado democrático no tienen que ver solo con nuestras propias fuerzas sino, como diría el primer Cardoso, con las alianzas que establecen las clases dominantes locales con los poderes internacionales, que a su vez desarrollan una relación de opresión y explotación respecto de las mayorías populares. Este es el marco estructural del conflicto que se debe resolver para la construcción de una democracia en la región.

La consecuencia del desarrollo de este pensamiento autónomo en América Latina es que se construyó en contraposición a la teoría de la modernización, concebida principalmente en los Estados Unidos, que postulaba que el desarrollo de los países atrasados sería una réplica del desarrollo de los países de capitalismo avanzado, y que la promoción del mismo dependía de la aplicación de capital y tecnología a la naturaleza tal como se había hecho en otras partes. La evidencia del atraso luego de siglos de relación entre centro y periferia, es lo que permitió el éxito de una explicación alternativa que estuvo a la base del desarrollo de los movimientos nacional-populares y de la izquierda marxista en la región que influenciarían durante varias décadas a muchos gobiernos reformistas y revolucionarios en América Latina. Sin embargo, el agotamiento de los populismos y la derrota de la izquierda, de la mano con la ofensiva neoliberal a nivel global, regresaría este pensamiento a los gabinetes y, en muchos lugares, llegaría incluso a erradicarlo de la discusión académica.

Pero lo importante, también, es que este tema de la dependencia vuelve a la agenda en una situación política global y regional distinta. No se trata solamente de la resurrección de la teoría de la dependencia ni de una mera puesta al día. Por el contrario, en esta misma tradición de pensamiento au-

tónomo, se trata del desarrollo de una crítica al capitalismo global, en especial a la variedad neoliberal que ahora entra en crisis, desde la lucha de los pueblos y gobiernos progresistas de América Latina que buscan posibilidades de un desarrollo propio y de la constitución de Estados verdaderamente nacionales que generen condiciones para regímenes efectivamente democráticos.

Hoy la alternativa no es como tres o cuatro décadas atrás, el programa desarrollista de la Cepal o la revolución socialista que pregonaba la izquierda marxista, sin importar que el camino en cualquier caso fuera democrático o autoritario. Después de las dictaduras militares de la década de 1970, ya fueran estas de derecha o de izquierda, la vía democrática se ha ido afirmando como el único camino posible para gobernar la región. Pero esta democracia carga el estigma dejado por las dictaduras primero y por los programas de ajuste neoliberal después, que sacaron del diagnóstico el tema de la dependencia y proscribieron cualquier planteamiento de cambio social.

La democracia como un régimen que supuestamente responde a la población no puede convivir a la postre con este legado autoritario, ni tampoco con la imposición de recortes a los derechos sociales que le exigen los programas de ajuste. Así, la pareja dispareja de democracia política y ajustes neoliberales no logra estabilizar ni la política ni la economía en función de los intereses de la mayoría de la población. Esto hace que se produzcan movilizaciones ciudadanas en distintos países de la región en demanda de una consonancia entre economía y política, que causan graves crisis en diversos lugares y traen por la vía electoral nuevos gobiernos con un mandato de cambio. Ellos son los que impulsan la tarea, en lo que se ha denominado el giro a la izquierda en América Latina, en una docena de países en la región en la última década.

En estas condiciones, luego del fracaso de las llamadas transiciones a la democracia como paradigma de desarrollo político, se replantea el tema del régimen democrático y su relación con la economía, en especial con las políticas económicas

neoliberales. Esta situación es la que permitirá también volver a plantear los temas de la dependencia y del cambio social en el nuevo contexto postajuste del mundo globalizado.

### **1.11 El enfoque para estudiar la democracia**

A riesgo de pecar de simplista, hago un resumen del enfoque que he venido desarrollando en los acápites anteriores y que nos debe servir para el análisis planteado en este texto.

- He buscado plantear un concepto dinámico de democracia en el que esta se entiende como la forma de organización institucional, y eventualmente de vida social, producto de la relación entre el Estado y los ciudadanos a lo largo de un proceso histórico, que les permite a estos últimos, a través de los mecanismos acordados, tomar las decisiones respectivas.
- La sociedad y el régimen resultantes de la relación Estado-ciudadanos van a ser el producto del conflicto y la cooperación entre distintos, y muchas veces antagónicos, intereses sociales por el reparto de los recursos o del excedente, para ser más precisos, que genere la sociedad.
- Para que la democracia sea viable tiene que existir un Estado de referencia con el cual exista, o esta esté en proceso de constitución, una relación de identidad así como una legalidad que organice la legitimidad de la autoridad política y garantice la obediencia ciudadana a la misma. Un Estado, asimismo, que cuente con la soberanía necesaria para tomar decisiones en función de los intereses nacionales y no de los de poderes ajenos a este.
- Asimismo, para que la función primordial de la democracia se cumpla, esta necesita de partidos políticos que agreguen y articulen intereses diversos y así organicen la competencia por el gobierno y los recambios indispensables en el poder democrático.
- De esta manera, la democracia en sentido estricto, como una forma de gobierno en la que los ciudadanos eligen a

sus representantes en una competencia entre alternativas distintas, hacen uso de diversos mecanismos de participación y control y los elegidos a su vez deben responder a sus electores por lo que hacen, es producto de un contexto mayor que determina su proceso de formación y sus características resultantes.

Creo que este enfoque, que busca articular actores, instituciones y estructuras, puede dar mejor cuenta de la construcción democrática en la región, y alejarla de las recetas y los clichés que quieren anteponer sus ideas a la realidad.



## 2. La democratización de América Latina

### 2.1 Democratización y presentismo

La mayor parte de los trabajos sobre la democracia en América Latina tienen un enfoque «presentista», es decir, tratan de dar cuenta de lo que sucede con el régimen político a partir de la realidad contemporánea o, a lo sumo, se remontan a 1978, año que se considera el inicio de la «tercera ola» en la región. Generalmente, además, este tipo de enfoque se desarrolla a partir del congelamiento del paradigma de la democracia elitista norteamericana y más específicamente en la teoría de las transiciones a la democracia. Este enfoque no es inocente: parte de la idea de que América Latina tuvo alguna democracia en un pasado distante que fue destruida por el populismo y las dictaduras y es restaurada a partir de las transiciones. Este enfoque suele establecer una continuidad democrática entre 1978 y el presente, y resalta el logro que significa este largo período democrático, pero sin tener suficientemente en cuenta los matices de los distintos períodos, en particular el ocurrido con el giro a la izquierda en la última década, fruto de las contradicciones entre democracia y neoliberalismo.

Al contrario de este planteamiento, creo que hay que partir del presente pero para tomar una perspectiva histórica. Por esta razón pienso que, para explicarnos la situación democrática actual, hay que analizar el proceso de democratización de

la región y las diferentes formas de Estado en las que este se ha alojado. Es decir, el largo *continuum* que va de la exclusión oligárquica a los diferentes niveles de inclusión populista, burguesa y quizá si ciudadana actual. Me refiero con ello al curso de la democratización a lo largo del siglo XX y a los diversos momentos en que se dieron los avances y retrocesos que configuran la realidad contemporánea. La democratización ha sido un proceso altamente complejo que combina políticas autoritarias y democráticas y en el que es difícil distinguir a los actores sociales de los políticos por la debilidad de la organización social y por la falta de una clara división entre la sociedad y un Estado con la que esta se identifique<sup>3</sup>. Esto ha causado un desarrollo desigual de las sociedades civiles y políticas, además de serios problemas a la democratización, especialmente cuando se restringe a nivel de las élites.

## 2.2 Los momentos de la democratización

América Latina ha tenido, visto desde el presente, un momento de antecedente, tres de desarrollo y uno de claro retroceso en su proceso de democratización en su último siglo de historia. Asimismo, una influencia singular que abarcaría casi todos los momentos tomados en consideración. El antecedente es el orden estatal oligárquico que organizó un régimen de dominación basado en la exclusión, que en algunos casos dio a luz democracias restringidas que legaron a la posteridad algún sentido de estatalidad y legalidad. Los momentos son: el populismo o proyecto nacional–popular (1930–1980), que planteó una política inclusiva frente a la exclusión oligárquica, aunque sin promover un régimen representativo. Las transiciones a la democracia de las décadas de 1970 y 1980 que reivindicaron los derechos humanos, la participación política electoral y el Estado de derecho frente al horror de las dicta-

3 Ver la contribución de Alain Touraine (1987) al respecto y el papel relevante que le toca cumplir al Estado en el desarrollo latinoamericano.

duras, principalmente de derecha, que asolaron la región. El giro a la izquierda de los últimos diez años, que frente al conflicto entre las transiciones y el programa económico neoliberal que las acompaña, reivindica nuevamente la justicia social e intenta trascender el planteamiento democrático más allá de los procedimientos electorales para autorizar gobiernos. El momento de claro retroceso fueron las dictaduras militares, especialmente de derecha, ocurridas en la década de 1970, que significaron una negación de casi todos los derechos y la eliminación física de buena parte de una generación de jóvenes políticos latinoamericanos. Si bien este tipo de dictaduras se restringió al Cono Sur del continente, incluyendo al Brasil, su proyección política negativa fue sobre la región en su conjunto. Por último, la influencia singular que fue la utopía revolucionaria organizada en los partidos comunistas y otras organizaciones marxistas, que atravesó casi todos los momentos señalados y jugó un papel central, a favor y en contra, de la democratización.

Este esquema, por supuesto, no es de igual aplicación a todos los países de la región. Las oligarquías no cumplieron siempre la misma función. No en todas partes hubo populismo ni en todas sus consecuencias ni tiempos fueron los mismos. Las dictaduras no siempre fueron de derecha, como fue el caso de los países andinos —Perú Bolivia y Ecuador— y de Panamá en la década de 1970, y a las transiciones, por excepción, les ha ido mejor en alguna parte. Esto no quiere decir que lo planteado primero no nos permita avanzar en una tipología que, a pesar de su generalización, nos señala una forma de entender la democracia en América Latina.

### **2.3 La situación actual**

Un buen punto de partida es el triángulo característico de la región que presentó el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre *La democracia en América Latina* (2004). Este triángulo contrasta un alto porcentaje

de participación electoral (62.3%) con altos índices de desigualdad (0.552 índice de Gini) de pobreza (42.2%) y un bajo ingreso per cápita (3,856 dólares) cifras que a la fecha (2008) no parecen haber cambiado significativamente. Este contraste entre política y economía se da en un contexto de mejora tanto política como económica para la región. La mejora política se expresa en la subida de lo que el informe del PNUD denomina el Índice de Democracia Electoral (IDE), compuesto por el derecho a voto, las elecciones libres y justas y el acceso a los cargos públicos a través de elecciones. Esta subida del IDE va de 0.28 en 1977 a 0.93 en 2003. La mejora económica, asimismo, se refleja en dos indicadores: el PBI, que sube a una tasa promedio de 4.7% en el período 2004–2007 y la reducción de la deuda externa como porcentaje del PBI a un 22% en 2006, según indica Cepal (2007).

Esto ha hecho que la opinión global de los habitantes de la región sobre la economía, de acuerdo a Latinobarómetro (2007), mejore sustancialmente y se eleve de un 39% que la consideraban regular o buena en 2001 a un 71% en la misma consideración en 2006. No así sobre la política, que incluye a la democracia y al Estado que la sustenta. En cuanto a la democracia un 54% la prefieren como régimen político pero solo un 37% están satisfechos con ella y un 17% preferirían un régimen autoritario en ciertas circunstancias. Esta cifra casi se dobla en coyunturas como la del 2002, que fue un año de crisis en varias democracias latinoamericanas.

Esto empeora cuando en el citado informe del PNUD de 2004 se les pregunta a 241 líderes políticos latinoamericanos sobre quién manda en la política de la región y el 79.9% responde que los grandes empresarios, lo que se condice, de acuerdo con Latinobarómetro, con que solo el 20% de las opiniones recogidas manifiesta su confianza en los partidos políticos. En cuanto al Estado, solo el 22% de los encuestados está satisfecho con los servicios que este brinda mientras que el 36% se encuentra medianamente satisfecho y el 46% abiertamente insatisfecho. De igual forma, solo un 22% de los latinoamerica-

nos sienten que tienen acceso al sistema judicial y señala una seria limitación en el desarrollo del Estado de derecho.

Estas limitaciones políticas tienen una clara relación con la situación de desigualdad social. Así, el mismo Latinobarómetro señala que para la abrumadora mayoría de los latinoamericanos los conflictos más importantes están relacionados con el tema de la desigualdad económica. El 75% cree que hay una desigual distribución de la riqueza y que el conflicto fundamental es entre pobres y ricos, el 72% que es entre trabajadores y empresarios y el 67% entre empleados y desempleados.

Esto me lleva a señalar que la población en América Latina está insatisfecha con la democracia por los niveles de aguda desigualdad social y la elevada pobreza consecuente. Específicamente, por la inacción de la democracia política frente a la situación de desigualdad. A diferencia de muchos autores, creo que esto demuestra que la democracia en la región «tiene que comerse»; es decir, brindar bienestar para satisfacer a los ciudadanos. A pesar de los avances en la democracia electoral, esta desigualdad social no brinda condiciones para el desarrollo de la igualdad política y está en la base de las dificultades de muchos latinoamericanos para ejercer plenamente sus derechos a este nivel. Asimismo, la traducción de la desigualdad social en la política resalta también la debilidad de la autoridad pública elegida y su incapacidad para estar al mando de la nave del Estado. El señalamiento de los grandes empresarios como aquellos que toman las decisiones más importantes es un reflejo de la escasa separación entre economía y política y de la gran influencia de poderes extraños a la democracia para conducir los destinos de la región. Esta situación lleva, como señala Terry Karl (1996), a que la desigualdad cause inestabilidad política en la región.

La desigualdad, asimismo, erosiona la legitimidad del Estado, la creencia de la población de que los que mandan tienen el derecho a hacerlo. De igual forma, erosiona la identificación básica de la población con él, lo que dificulta su constitución como Estado-nación. Este problema de legitimidad se agrava

con la falta de acceso a la justicia, mecanismo fundamental del Estado de derecho y con la existencia de varias legalidades en un territorio determinado. En América Latina, nos dice Guillermo O'Donnell (2004), las posibilidades del Estado de organizar la legalidad son de carácter desigual y esto genera lo que denomina las «zonas marrones» del Estado en la región. O'Donnell nos dice que más allá de la legalidad del Estado central, existen por lo menos tres otros tipos de legalidad, la legalidad informal, la legalidad patrimonial y la legalidad mafiosa. La primera, ligada a la pobreza, a la falta de acceso a la economía moderna y a los servicios públicos básicos. La segunda, a la propiedad terrateniente y a los caciques locales. Y la tercera al crimen organizado. Todo esto lo lleva a señalar la existencia de una «legalidad trunca» en América Latina. Otro factor en el debilitamiento de la legitimidad es la carencia o la mala calidad de los servicios públicos, que lleva a resaltar la ineficiencia del Estado como proveedor de servicios a la población, más allá de su función de guardián de la propiedad privada y de las transacciones mercantiles.

Esta situación de debilidad del Estado, de escasa distinción de este con los poderes de la sociedad y de baja identificación del conjunto ciudadano con el mismo, nos lleva a enfatizar, con las diferencias del caso, la importante influencia de rezagos tradicionales, más precisamente oligárquicos, como el caudillismo y el patrimonialismo, en los Estados latinoamericanos actuales. De allí las dificultades, cuando los estados se democratizan, con una pesada carga tanto oligárquica como populista, para desarrollar sistemas de partidos y una clara separación entre lo público y lo privado que evite el cáncer actual de la corrupción en la política de la región.

Esta situación nos hace ver la endeblez de la ciudadanía donde existe una democracia electoral que brinda ciertos derechos políticos y algunos derechos civiles pero pocos derechos sociales, con el agravante de una retórica heredada del neoliberalismo contraria a los últimos. Esta situación es el resultado de una secuencia de derechos que no sigue un patrón

causal y ordenado. Primero, los Estados oligárquicos, en sus momentos de tímidas repúblicas aristocráticas, dieron derechos individuales y políticos a las élites mientras excluían a la abrumadora mayoría. Después, los Estados nacional-populares, con sus regímenes de caudillismo personalista, dieron derechos sociales y alguna limitada participación política. Hasta las dictaduras militares, que en la mayor parte de casos, salvo los nacionalismos de izquierda en los países andinos y Panamá en lo que respecta a los derechos sociales, buscaron restringir y a veces anular todos los derechos. Esta trayectoria es la que se plasma de manera desigual en los distintos regímenes actuales y lleva a una ciudadanía incipiente, principalmente civil y política, que es con la que contamos.

Los conflictos de la democracia electoral, como pareja de los programas de ajuste económico neoliberal, nos traen de vuelta la agenda social, especialmente la agenda de los derechos sociales, marginados por las dictaduras y buena parte de las transiciones a la democracia. Hoy, en el marco del giro a la izquierda, desde el gobierno y la oposición, diversos partidos, frentes y movimientos sociales, buscan superar las limitaciones de las democracias procedimentales y promover el desarrollo de una ciudadanía plena.

Cabe destacar en este proceso de transiciones y de giro a la izquierda el papel especial que ha cumplido la revalorización de los derechos humanos en la construcción democrática, no solo como una forma de revalorar el derecho a la vida de cada cual sino también como un pilar para el logro de todos los demás derechos. Lo saltante, sin embargo, es que la secuencia, si puede denominarse tal, es muy distinta a la que señala T. H. Marshall para el mundo occidental desarrollado, en la sucesión «clásica» de derechos civiles, políticos y sociales. En nuestra región los derechos sociales suelen anteceder a los civiles y a los políticos y esta es quizá la fuente de muchos malentendidos cuando se pretende evaluar la democracia en América Latina, a la luz del patrón que ha tenido la conformación ciudadana en otras latitudes.

Empero, resaltar todas estas debilidades no supone negar la recuperación de la política en el curso de los últimos años y las posibilidades que ello implica para ampliar derechos políticos y recuperar derechos individuales y sociales para la población. Es justamente desde la política que hay que conceptualizar las necesidades económicas de la democracia y de esta manera transformar la democracia electoral que tenemos.

## **2.4 El proceso de democratización**

El drama histórico de América Latina en el siglo XX ha sido el atraso que generan la desigualdad y la pobreza existentes. Diversos proyectos modernizadores han tratado de enfrentar este problema y todos han fracasado hasta el momento. El resultado de esta modernización precaria, casi o sin industrialización, ha sido una urbanización muy pobre y en algunos casos miserable. La consecuencia política de la misma es una masa de desocupados e informales a disposición de quien sea capaz de movilizarlos, difícilmente para promover un encauzamiento democrático inmediato.

La pregunta clave en este proceso ha sido qué papel le cabe a la política y especialmente a la democracia para superar el atraso. En las últimas dos décadas del siglo XX se trató de extender la creencia de que la combinación de transiciones a la democracia y ajustes neoliberales era la primera alternativa sería que empezaría a vencer este atraso. Nada más falso. América Latina ha tenido varios esfuerzos modernizadores desde finales del siglo XIX. Es más, los primeros esfuerzos modernizadores en las épocas de la hegemonía oligárquica tuvieron un sorprendente parecido con los esfuerzos actuales propiciados por el neoliberalismo, ya que ambos se basan en la economía primario-exportadora. La diferencia es que los primeros asumieron que la democracia sería producto de la modernización económica y solo llegaron a repúblicas de élite basadas en el voto censitario. Por su parte, el neoliberalismo, luego de una primera etapa como política económica de las dic-



taduras del Cono Sur, pretendió después siendo pareja de las transiciones que dando algunos derechos civiles y políticos a la población y restringiendo drásticamente los derechos sociales, en los ajustes propiciados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, propiciarían la iniciativa individual y encontrarían el progreso. El resultado para estos, ante la desprotección social generalizada, ha sido la profundización de la pobreza y la desocupación y el aumento de la desigualdad, con los resultados conocidos de movimientos sociales y políticos contestatarios y de giro a la izquierda de los gobiernos de la región.

La diferencia, para unos maldita y para otros fundamental, la ha hecho el denominado populismo o proyecto nacional-popular. Esta diferencia tiene que ver con el asunto de la soberanía. Mientras que para las oligarquías y los neoliberales esta ha sido una cuestión sin importancia, para el populismo fue crucial porque su objetivo era nacionalizador, identificar a la sociedad con el Estado para hacer países viables. Esto no quita que el populismo fuera, en tanto proyecto modernizador, un atajo hacia el progreso por la vía de la política con efectos tanto democráticos como autoritarios, que no constituyó un régimen representativo. Ello no fue óbice para que con la intervención del Estado y la movilización de masas buscara integrar sectores antes excluidos en la sociedad. Este intento, asimismo, a diferencia de la dominación oligárquica y de las transiciones, tuvo efectos sociales importantes, aunque relativamente frágiles en el tiempo por no estar basados en una afirmación de los derechos civiles y políticos. Dejó, sin embargo, el imaginario de los caudillos populares y de las masas movilizadas, y en algunos casos su organización y también su cultura clientelista, abonando a favor de una ciudadanía social, elementos todos ellos sobre los que es difícil volver atrás.

En estas condiciones la tarea democrática se encuentra pendiente, aunque cada momento, por más que no haya podido triunfar, aporta elementos significativos al reto presente.

## 2.5 Los momentos históricos y la influencia singular

### 2.5.1 *La herencia oligárquica*

El régimen oligárquico fue un orden político excluyente por las características mismas de su base social que fue la aristocracia terrateniente, en sus variantes modernas: burguesía agroexportadora y comercial; y tradicionales: los hacendados feudales propiamente dichos. Como orden político nació como un orden estatal dependiente y constituyó una solución de continuidad con el pasado colonial. Este legado colonial, que hereda la concepción de que los diferentes virreinos eran «patrimonio del rey» (Cotler 1978), señala una muy poca diferenciación entre las esferas pública y privada en cada sociedad, lo que va a llevar a que los que mandan en el Estado sean también los personajes más poderosos económicamente y que se configure así el fenómeno del patrimonialismo. Sin embargo, este orden organizó la primera versión de Estado centralizado en muchos países latinoamericanos, cuyo alcance como aparato fue desigual de acuerdo a las características de cada coalición que le dio sustento. La exclusión del régimen oligárquico alcanzó también a su etapa deliberativa que se restringió a la participación de las élites dominantes en el poder político. En la vuelta del siglo, entre el XIX y el XX, este régimen estuvo dominado por el sector terrateniente orientado a la exportación, que lideró la limitada modernización en curso. El desarrollo de esta modernización tuvo características diferentes en cada país pero en todos produjo nuevos sectores sociales, clase obrera y sectores medios urbanos que, aprovechando la coyuntura de la crisis económica de 1929, se rebelaron contra las limitaciones económicas y la exclusión política del modelo.

Lo importante de esta herencia es el legado que dejan a futuro en términos de la raíz colonial de su aparato estatal, la diferenciación entre lo público y lo privado, la institucionalidad política, su cultura también política y su persistencia en la

coalición en el poder. En casi todos los casos el aparato estatal oligárquico, en términos de monopolio del uso de la violencia y control del territorio, es precario, y deja esta tarea para el curso del siglo XX, y más a la luz de acontecimientos recientes<sup>4</sup>. Esto es especialmente resaltante para la constitución de los Estados-nación en la región y quedaría como la gran tarea de la etapa nacional-popular. La escasa diferencia entre lo público y lo privado, entendido como la poca o nula separación entre propietarios y poder que va a entenderse como el patrimonialismo oligárquico, será una de las persistencias centrales que deja esta forma de Estado en los órdenes estatales futuros. En cuanto a la institucionalidad política y en algunos casos deliberativa, su pequeño alcance no brinda un legado significativo, salvo en los países donde se instituyen formas iniciales de sufragio universal. En lo que respecta a la cultura política, la figura paternalista del jefe como caudillo militar y/o terrateniente con su vasta red de allegados, se va a proyectar en el caudillo populista y su indispensable clientela. En lo que refiere a su persistencia como base social del poder, esto va a depender del tipo de transición entre sociedad tradicional y sociedad moderna que se establece en cada país y el papel, como oposición o gobierno, que juegan otros actores, especialmente los militares y los movimientos nacional-populares.

En todos los casos, sin embargo, el tipo de pasaje de un momento de exclusión a otro de inclusión política va a ser el cernidor que señale las características de cada ruptura con el pasado y de la persistencia de lo oligárquico en cada país. Asimismo, el final de los regímenes oligárquicos no da paso a transiciones a la democracia tal como las que conocería América Latina cincuenta años más tarde. Estos finales son rupturas, generalmente violentas, que cuando suceden tempranamente,

---

4 Retomo aquí la definición clásica de Max Weber (1979) sobre el Estado como organización de la violencia legítima sobre una población y un territorio determinados, y señalo que esta es una tarea que el Estado en América Latina recién empieza a cumplir en la segunda mitad del siglo XIX y que para muchos hasta hoy está pendiente.

en la primera mitad del siglo XX, dan paso a la tutela militar o a regímenes populistas.

### 2.5.2 *El populismo o lo nacional-popular*

Hay un uso peyorativo del «sentido común» sobre el populismo en América Latina a que los medios de comunicación y cierta ciencia social han ayudado a difundir en los últimos años. Es aquel que define este fenómeno como una conducta política del caudillo que interpela a las masas con un discurso de reivindicación popular y el planteamiento de políticas irresponsables que tienen como norte desarrollar su popularidad. En este proceso el líder suele constituir una red de clientela que intercambia favores por votos y sirve como base de sustento para su actuación.

Esta definición del populismo como una conducta deja de lado la tradición sociológica latinoamericana que define el fenómeno más lejos de las conductas y más cerca de las estructuras. Así, de Gino Germani (1965) en adelante, el fenómeno populista es definido como un movimiento político y social que a veces se convierte en gobierno y en régimen político, que busca nacionalizar el Estado y que aparece en un momento de transición entre la sociedad tradicional y la sociedad moderna y como consecuencia entre un régimen político restringido y otro más abierto. El objetivo del populismo es propiciar la integración política de los sectores populares desde arriba, desde la política, entendida como el líder y/o el Estado, con la interpelación de un discurso de reivindicación nacional y popular, pero a través de la participación como movilización de los sectores populares que se organizan y son reconocidos en este proceso. Debido al uso peyorativo y al contraste de definiciones que este supone es que tempranamente Germani prefirió hablar del fenómeno nacional-popular antes que del populismo.

Todo esto hace del populismo latinoamericano un fenómeno acotado en el tiempo que pertenece a una etapa del desa-

rollo de la región y que se encuentra actualmente agotado. Esto es muy importante, pues los que entienden el populismo como una conducta y no como un proyecto históricamente determinado le ponen esa etiqueta a todo caudillo que promete cuestiones imposibles de llevar adelante y/o alejadas de los intereses de los poderosos para conseguir apoyos populares. De esta manera, desprestigian el populismo original y las consecuencias democratizadoras y nacionalizadoras de sus políticas y abonan solapadamente a puntos de vista que buscan restringir y no ampliar la participación de los ciudadanos.

Esta definición más cercana a las estructuras quiere decir que el populismo en América Latina fue también un proyecto político, con grados distintos de elaboración, que supuso independencia nacional —traducido tempranamente como antimperialismo— integración social y política del conjunto de la población, movilización y en algunos casos también iniciativa popular. Todo lo anterior, debido a la ausencia de una alianza de clases y su representación respectiva que la llevara adelante (Weffort 1973), recaía en la responsabilidad potenciada del Estado como actor político e histórico de primer orden.

La interpelación populista ciertamente produce modificaciones cualitativas y a veces irreversibles en el Estado oligárquico. Ella reestructura vía el líder y su partido la relación entre el poder y las masas, que pasa de apelar a una minoría a dirigirse al «pueblo» reificado como los oprimidos por las clases dominantes y los poderes extranjeros. Esta referencia es fundamental porque, si bien en un primer momento puede significar una polarización que separa a las antiguas minorías de la mayoría, luego queda y democratiza. Es muy difícil, después de la impronta nacional-popular, pensar en un Estado legítimo que no responda a las mayorías y, en el mejor de los casos, al conjunto de la población. Se puede decir, incluso, que en los casos más avanzados, como México, Brasil y Argentina, se crea un Estado nacional-popular que se caracteriza por afirmarse como Estado nacional y que luego busca ser modificado y/o desmontado por las dictaduras y la imposición neoliberal.

La participación como movilización que propicia el populismo significó, asimismo, la incorporación a la política activa de sectores tradicionalmente pasivos. Pero esta incorporación no se dio como integración a través de los canales institucionales de la democracia representativa, sino como celebración del líder y participación en la comunidad carismática y/o la red de clientela en la que se intercambiaban favores por apoyo político y eventualmente votos. Esta movilización, asimismo, no produjo la constitución autónoma de las masas como sujetos políticos, sino que las subordinó a la élite dirigente y al caudillo en última instancia, lo que generó en algunos casos una comunidad carismática de creyentes alrededor del líder. Esta dinámica de la participación ha tenido, indudablemente, graves consecuencias autoritarias.

Aquí podemos distinguir elementos de la herencia oligárquica, como son la figura paternalista del líder como caudillo que se remonta a los caudillos militares posteriores a la Independencia y la figura del terrateniente como gamonal proyectado como base del Estado oligárquico. También podemos distinguir la prolongación de las estructuras de clientela en las sociedades tradicionales, en las que la relación entre señor y siervo era una relación uno a uno, de intercambio personal, de lealtad por favores específicos; mientras que el clientelismo populista la asume transformándola como la relación entre el líder y el colectivo organizado donde se intercambiaban generalmente bienes públicos por apoyo y/o votos. En el fondo esta transformación populista incluye un intercambio de reconocimiento, fundamental para los sectores populares excluidos, por apoyo político.

Las consecuencias autoritarias del populismo no descartan sus efectos también democráticos. La política nacional-popular, al menos en su propuesta inicial no fue una política democrático-representativa. Sin embargo, a pesar de los teóricos de la democracia elitista, el que no sea representativa no quiere decir que no desarrolle condiciones democratizadoras. La primera y más importante es la inclusión. Esta característica va a definir el *continuum* democratizador del populismo

hasta el presente. Con ella se inaugura la política moderna en América Latina. La idea de que todos y no solo un pequeño sector son ciudadanos y que sobre esta base es que tiene sentido construir la democracia en sus distintos niveles individuales, políticos y sociales. La segunda, directa consecuencia de la primera, es la democratización social; es decir, el desarrollo de la sociedad organizada o lo que hoy denominamos sociedad civil. Este es un desarrollo complejo y contradictorio con el populismo porque en la participación como movilización no constituyó sujetos autónomos. Sin embargo, el control jamás es absoluto y la propia movilización promueve la iniciativa y la reacción populares, lo cual se traduce, por la vía del conflicto, en organización popular.

Por último, en muchos casos los partidos y/o movimientos nacional-populares evolucionan, como un todo o por el camino de las escisiones, a convertirse en partidos democráticos que participan en elecciones competitivas, tras haber dejado de lado su perspectiva todista o totalitaria y formando parte de sistemas de partido en regímenes pluralistas. La participación electoral del populismo no deja, sin embargo, de ser un asunto complejo. En algunos casos, cuando el populismo está en el poder, puede convertirse en una herramienta legitimadora del régimen político más que en un rasgo democratizador. La piedra de toque está en que se acepte la competencia política y sus resultados al margen de los que ellos sean.

El rasgo inclusivo y la democratización social promovidos por el populismo quizá sean los aspectos más importantes del mismo. La consecuencia directa es que dan poder a los desposeídos a pesar de la intermediación del caudillo y/o el movimiento, un poder del que antes carecían y que suele trascender de diferentes maneras al fenómeno nacional-popular. Este poder, que promueve una ciudadanía social es ajeno a las ideas de la democracia elitista que restringe, en el mejor de los casos, la ciudadanía a sus aspectos individuales y políticos. Por esta razón se ha buscado identificar la promoción de los derechos sociales por el populismo con una conducta política

irresponsable para de esta manera desacreditar los derechos sociales mismos como una utopía irrealizable que a la postre causa daño y no beneficia a las mayorías populares.

### 2.5.3 *La influencia revolucionaria marxista*

La influencia revolucionaria ha sido una influencia singular en la región a lo largo de aproximadamente siete décadas, desde 1920 hasta 1990. Fue, en su momento, la influencia del marxismo, a través de intelectuales y organizaciones políticas de esta tendencia, como propuesta de transformación revolucionaria de la sociedad ejercida en el seno de los movimientos sociales, especialmente entre los trabajadores asalariados y los estudiantes. La llamo singular porque, a diferencia de otras presencias políticas, la propuesta revolucionaria marxista nunca, con la excepción de Cuba, tomó y permaneció en el poder por un período significativo de tiempo. Sin embargo, esto no ha sido óbice para que desplegara su influencia dentro y fuera del ámbito inmediato de su propuesta. La variante marxista que se asentó en la región de manera dominante, es preciso señalarlo, pues ello tuvo consecuencias para su actuación, fue la marxista-leninista. Esta influencia tuvo como sujetos privilegiados a los partidos comunistas ligados a la Unión Soviética, pero también, sobre todo de la década de 1960 en adelante, a un sinnúmero de organizaciones revolucionarias que adhirieron a diversas versiones del credo marxista. Es también importante el papel que juega la intelectualidad de izquierda, principalmente influida por el marxismo, tanto en la conducción de los partidos revolucionarios como en el desarrollo de una influencia progresista en el debate político y en la cultura de los diversos países de la región. Es más, pasado el tiempo de esta influencia, la presencia del marxismo todavía se sentirá en la argumentación de las causas progresistas y en la defensa de los derechos humanos.

La revolución social que aspiraba al logro de una nueva sociedad, justa e igualitaria, con la instauración de una dictadu-



ra revolucionaria en reemplazo de cualquier forma anterior de Estado, fue el norte de su discurso y su actuación. Asimismo, el método que privilegiaba para el logro de sus objetivos era el método revolucionario de asalto al poder por medio de la lucha armada y el cambio súbdito de la situación. Hasta aquí la doctrina oficial y las indicaciones de los manuales. Pero en la práctica, con motivo de la «acumulación de fuerzas» necesarias para el cumplimiento de sus objetivos estratégicos, los revolucionarios empezaron a fijarse objetivos reformistas. Así, desarrollaron la lucha de masas y la organización popular para el logro de reivindicaciones inmediatas y empezaron a participar en elecciones. Esta actuación tuvo progresivamente influencia en sus sociedades, ayudó a derrocar dictaduras y obtuvo derechos sociales para trabajadores, campesinos, pobladores y estudiantes.

De esta manera, la revolución empezó a tener importantes consecuencias reformistas. Quizá el ejemplo más claro de esta situación es el hecho de que las cuatro revoluciones sociales que se han dado en América Latina en el siglo XX —en México, en Bolivia, en Cuba y en Nicaragua— hayan sido revoluciones hechas por movimientos de corte nacional-popular, aunque luego algunas de ellas, como en los casos de Cuba y Nicaragua, se hayan convertido en marxistas. Nuevamente, con la excepción de Cuba, que deviene en una dictadura totalitaria, estas revoluciones, más allá de su fracaso político, tendrían también importantes resultados en sus respectivos países en los procesos de organización popular y en el logro de derechos sociales, y sentarían las bases para futuros procesos de democratización social y política.

La influencia revolucionaria marxista tuvo, asimismo, dos períodos fundamentales cuya línea divisoria está dada por la Revolución cubana que sucede en 1959. En un primer momento, entre 1920 y 1960, los partidos comunistas oficiales van acomodando su retórica hasta convertirse, luego de la Segunda Guerra Mundial, en una fuerza claramente reformista. En uno segundo, más que los comunistas oficiales sus escisiones

radicales y otros grupos revolucionarios, tratan de emular a los guerrilleros cubanos de la Sierra Maestra y desarrollan experiencias guerrilleras en sus propios países que fracasan en todos los casos, salvo en Nicaragua.

La Revolución cubana tiene, sin embargo, un eco radical que va más allá de la guerrilla inicial de la década de 1960. Se escucha en la organización popular a lo largo y ancho de América Latina y más en las experiencias guerrilleras argentina, uruguaya, chilena y finalmente centroamericana de las décadas de 1970 y 1980. Un caso aparte es la lucha armada llevada adelante por el grupo maoísta Sendero Luminoso en el Perú. Allí, una guerrilla ajena a la experiencia cubana, que mezcla el maoísmo con la honda frustración de las poblaciones andinas, especialmente de sus estratos intelectuales, causa uno de los baños de sangre más grandes de la historia de la región y provoca la regresión autoritaria de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos. A la postre, el fracaso de la influencia marxista en los procesos de lucha armada fue muy importante para que esta perdiera su filo revolucionario

Otra experiencia en la que la influencia marxista fue decisiva es el gobierno de la Unidad Popular en Chile con Salvador Allende a la cabeza. Allí conviven las dos expresiones de la influencia marxista, la reformista y la revolucionaria. La primera supuestamente tenía, por intermedio de Allende, la conducción del proceso, sin embargo, las tensiones con la segunda fueron un factor muy importante en el naufragio del gobierno popular.

La influencia marxista renace en la última década de la mano del giro a la izquierda y la crisis económica mundial, pero despojada, aun en sus expresiones más radicales, del mantel revolucionario de antaño. Hoy se trata de la reivindicación de la justicia, la igualdad social y la independencia nacional, así como, en los casos más izquierdistas, del anhelo de transformación para lograr una nueva sociedad. Empero, en todos los casos se buscan cambios por la vía democrática y hasta ahora en los marcos de la competencia electoral y el pluralismo político.

Vivimos entonces la revolución, en palabras de Nicolás Casullo (2007), como pasado, pero como un pasado que afectó el proceso de democratización, positiva y negativamente, y sin cuyos efectos, positivos en este caso, no estaríamos hoy en la recuperación progresista en la que nos encontramos.

#### 2.5.4 *Las dictaduras militares*

Me interesa precisar el carácter del autoritarismo en América Latina, especialmente en las décadas de 1960, 1970 y 1980, porque ello me permitirá entender mejor el significado tanto del populismo como de las transiciones a la democracia, gruesamente hablando, las etapas anterior y posterior en el tiempo a este período de dictaduras. Sin embargo, intentaré un brevísimo repaso de los diferentes tipos de dictadura en la región, de manera tal que pondré en contexto las que más precisamente interesan al presente estudio.

Luego de los períodos de caudillismo militar y de construcción/centralización del Estado ocurridos a lo largo del siglo XIX hemos tenido tres tipos de regímenes autoritarios y una excepción muy importante. La dictadura militar tradicional, el régimen burocrático autoritario y el populismo militar reformista. Además, como excepción, el régimen de partido hegemónico en México (Sartori 1992).

La dictadura militar tradicional fue un régimen autoritario de tipo personalista e incluso en algunos casos sultanista —una versión extrema del patrimonialismo— (Linz 2000) que surgió para defender los intereses oligárquicos y el imperialismo extranjero, allí donde la oligarquía no era capaz de estabilizar alguna forma limitada de competencia electoral o cuando esta entraba en crisis. La mayoría de países de América Latina tuvo este tipo de regímenes en la primera mitad del siglo XX y en algunos casos de América Central se prolongaron hasta las décadas de 1970 y 1980, habiendo terminado como resultado de diversas situaciones de guerra civil. Si los regímenes oligárquicos de por sí fueron excluyentes,

este llevó la exclusión a su extremo, siendo derrocados casi exclusivamente por la movilización popular, la guerra civil y/o la intervención extranjera.

El régimen burocrático autoritario que se da entre las décadas de 1960 y 1980 es distinto a la dictadura tradicional, y quizá la única relación entre los dos sea su carácter militar y su referencia al orden por la vía de la represión. En este caso se trata de una dictadura de tipo institucional que sucede en respuesta a la crisis de agotamiento de la propuesta nacional-popular, cuyo modelo de desarrollo industrial, según O'Donnell (1973), no podía pasar a una etapa superior de acumulación capitalista si mantenía derechos sociales y políticos. Por más que los teóricos originales del modelo burocrático-autoritario pretendieron extenderlo a casi todas las dictaduras de la época (Collier 1979), el análisis a la distancia nos permite limitarlo a los países del Cono Sur y al Brasil. Solo en ellos se desarrollaron dictaduras institucionales de derecha en alianza abierta con el capital transnacional y los Estados Unidos. Se le denominó burocrático-autoritario a este régimen por la conjunción de militares y tecnócratas en las dictaduras de este tipo. La influencia tecnocrática es un elemento que persiste en la etapa posterior cuando las transiciones a la democracia conviven con el ajuste neoliberal.

Satisfacer la demanda de orden significó para estas dictaduras la represión del movimiento popular desarrollado por el populismo y la eliminación no solo de los derechos políticos y buena parte de los civiles, sino, sobre todo, de los derechos sociales que los trabajadores y las clases medias habían obtenido a lo largo de varias décadas. Esta represión estuvo en directa relación con las necesidades de la inversión privada, especialmente extranjera, que debía garantizar una determinada tasa de ganancia. La abolición de los derechos, por lo demás, se produjo por medio de algunas de las más sangrientas represiones que se recuerden en América Latina. Estas dictaduras, en la mayor parte de los casos, son un fracaso político, aunque no necesariamente económico, porque no logran institucionalizar

su régimen autoritario ni movilizar seguidores en su apoyo, por más que el proyecto neoliberal que ponen en funciones sea finalmente impuesto a las democracias que las suceden. Esta falta de institucionalización es la que, a la postre, permite las transiciones a la democracia. La característica distintiva de este tipo de dictadura es, por lo tanto, el debilitamiento drástico de la ciudadanía por la vía de la represión que implicó la eliminación física de miles de políticos opositores.

El populismo militar que se da en la década de 1970 en los países andinos de Bolivia, Ecuador y Perú, así como en Panamá con Omar Torrijos, tiende a ser un tipo de dictadura institucional aunque con fuertes rasgos personalistas. A diferencia de los regímenes burocrático–autoritarios, no son dictaduras que reaccionen contra la crisis de agotamiento del populismo sino que, por el contrario, buscan llevar adelante una suerte de populismo tardío, que, por este desfase, encuentra rápidamente sus límites tanto nacional como internacionalmente. De manera similar al populismo original, buscan la integración social y política de sus países a partir de la iniciativa estatal, y en este caso más precisamente militar, así como la consecución de algún margen de autonomía frente a los poderes extranjeros dominantes. Su propuesta es la de un nacionalismo progresista con un activo papel del Estado en la economía y el impulso desigual a la movilización de masas controlada desde arriba, pero que consigue derechos sociales y de organización popular largamente postergados. El ejemplo paradigmático fue el régimen encabezado por el general Juan Velasco Alvarado, tanto por su propuesta de conjunto como por su duración en el tiempo (1968–1975). Las otras fueron en realidad experiencias menores contemporáneas a la primera que tomaron algunos aspectos de la misma.

Al igual que en el caso de los regímenes burocrático autoritarios fracasaron porque no pudieron institucionalizarse. Sin embargo, cuenta también en este fracaso el rápido agotamiento de este intento de aplicación, fuera de época, del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Las posi-

bilidades de la democracia luego de este tipo de autoritarismo suelen ser complicadas, no solo por la receta de la época que indicaba democracia liberal más ajuste económico, sino también porque la salida de dictaduras progresistas solía ser interpretado por las élites dominantes como la necesidad de democracias conservadoras, donde los derechos sociales eran una perturbación más que un avance. Nuevamente el caso del segundo gobierno de Fernando Belaunde en el Perú que sucede al gobierno militar de la década de 1970 es sintomático (Lynch 1992), en su regresión y finalmente estancamiento, de esta situación.

El caso mexicano es el de un régimen autoritario de partido hegemónico de larguísima duración (1917–2000), mayor incluso que el régimen comunista de la Unión Soviética. Se le suele ubicar, por la propuesta política que lleva adelante durante la mayor parte de su gestión (1917–1982), como un régimen de corte nacional–popular. Sin embargo, el giro neoliberal que lleva a cabo a partir de 1982, y la posterior transición a la democracia entre 1996 y el año 2000, nos llevan a colocarlo en su excepcionalidad como parte de los populismos a la vez que como parte de las dictaduras de la región. Todo esto con sus propios tiempos y combinaciones que a veces coinciden y a veces no con el resto de América Latina, aunque el fenómeno y sus resultados puedan ser, en conjunto, similares a otros que se dan en los países andinos y/o en el Cono Sur.

La legitimidad revolucionaria original y la proyección de la misma en la organización de un sistema corporativo y férreamente represivo quizá expliquen su larga duración, pero también las dificultades del régimen para democratizarse y de la democracia luego para establecerse.

### 2.5.5 *Las transiciones a la democracia*

Las denominadas transiciones a la democracia fueron el pasaje de las dictaduras señaladas, burocrático–autoritarias y populistas, a situaciones de democracia representativa. Las transicio-

nes fueron el resultado de las luchas antidictatoriales de finales de la década de 1970 y de casi toda la década de 1980. Estos procesos reivindicaron la democracia política contra el horror autoritario y también contra las utopías de transformación revolucionaria que en aquellos años y presagiando lo que pasaría luego con la caída del Muro de Berlín, ya mostraban síntomas de agotamiento. El concepto de transición, sin embargo, no tiene una formulación inocente, sino que responde al enfoque conductista en la Ciencia Política (O'Donnell y Schmitter 1986), que pretende resaltar el papel de actores e instituciones en una coyuntura determinada y dejar de lado el análisis de las estructuras sociales e históricas en las que los fenómenos están inmersos. Esto, además, tiene que ver con la época, década de 1980, en la que empieza a cesar el cuestionamiento a las estructuras, cuando estas se toman por dadas y se procede al análisis micro de las situaciones inmediatas.

En este sentido, las transiciones fueron no solo el fenómeno de pasaje de las dictaduras comentadas a un régimen elegido, sino también un proyecto político, nacido de la academia, pero empaquetado por las agencias de cooperación política de los Estados Unidos en alianza con parte de las élites locales con el propósito de conducir la construcción democrática en la región. En este sentido, la visión conservadora de la transición democrática le ganó la mano a las posiciones progresistas, y vendió la idea, en muchos casos inicialmente cierta, de que la «ruptura pactada» y la moderación política eran la mejor receta para las transiciones exitosas<sup>5</sup>.

Ahora bien, como lucha social y política las transiciones terminaron con las dictaduras que habían asolado la región durante más de dos décadas y significado un grave retroceso en el proceso de democratización latinoamericano. Frente a la casi negación de derechos en los regímenes autoritarios las

---

5 El concepto de transición se usa alternativamente como proceso histórico específico de la política real y proyecto político empaquetado a partir de la sistematización académica, tal como se ha especificado líneas arriba. En cada caso se hace la diferencia respectiva.

transiciones fueron el retorno de los mismos, la vuelta al Estado de derecho, con las reglas, al menos formales que acompañan a este. Tuvo especial importancia la reivindicación de los derechos humanos, especialmente del derecho elemental a la vida, muy importante luego de la durísima represión de las dictaduras e incluso, como veremos, de algunas democracias. El énfasis en las reglas del régimen liberal representativo también ha sido muy importante en una región donde las reglas de la representación, ya fuera en el populismo o en otras variantes autoritarias, siempre habían molestado. Las reglas, por ello, son el gran aporte de las transiciones a la democratización latinoamericana. Sin embargo, este énfasis, a la par que su virtud, será también su principal limitación y, a la postre, el elemento que impedirá que las democracias se consoliden porque allí donde hay hambre las reglas no bastan, y la democracia se tiene que comer, presupuesto negado por las transiciones de la época.

Como proyecto político la idea básica era que la salida de las dictaduras, fueran burocrático–autoritarias o populistas, condujera a regímenes democráticos, del tipo liberal representativo, que garantizaran un mínimo de derechos civiles y políticos pero dejando de lado los derechos sociales. Esta democracia política debía completarse con el modelo económico de ajuste neoliberal sistematizado en el llamado Consenso de Washington, que debería ser la contraparte de la democracia política y el que brindara el sustento de libertad económica necesario para el ejercicio de la misma. En términos de Estado, el triunfo de la visión conservadora sobre la progresista en el proceso de las transiciones llevó a que se afianzara un Estado de clase, excluyente, a contrapelo del Estado nacional–popular y su anhelo de convertirse en un Estado de todos o, al menos, de la mayoría. Este orden abiertamente clasista es el que va a entrar en crisis años más tarde cuando es incapaz de satisfacer las demandas de los excluidos del modelo neoliberal.

Las posibilidades de las transiciones luego de las dictaduras militares son mixtas y dependen en mucho de cómo termi-



nan estas últimas. Si el final es el colapso, como sucedió con la Argentina por la derrota en Las Malvinas, es difícil que los militares dejen un legado político significativo. En cambio, si terminan por la vía de una ruptura pactada, como con Chile, el legado autoritario es mayor y el chantaje político de los militares persiste por un tiempo indeterminado. En esto influye también la participación del movimiento popular, en especial de los trabajadores. En el Perú, por ejemplo, fue decisivo para empezar la transición en la década de 1970. Esto se combina con la fortaleza y/o debilidad de otros actores. Si el país tiene una sociedad civil fuerte y un sistema de partidos anterior al régimen autoritario, como en Chile y en Uruguay, las posibilidades suelen ser buenas a pesar de la existencia del legado autoritario. De lo contrario, las dificultades son mayores.

Las transiciones no son solo, entonces, un proceso de élites, sino que incorporan de acuerdo a las condiciones de cada lugar, la movilización popular (Collier y Mahoney 1999). Es más, en muchas partes no se hubieran podido lograr sin la movilización de masas. Lo que sí, una vez lanzado el proceso, esta movilización busca ser limitada si no eliminada por las élites que negocian las condiciones de advenimiento de la democracia. Se trata, en el fondo, de una disputa de poder: si las movilizaciones continúan sin control desde arriba «perturban» las negociaciones y, según los demócratas de turno, ponen en riesgo el éxito del pasaje. De lo que se trata para estas élites, y la mayor parte de las veces con éxito, es de minimizar la presencia de actores populares y de izquierda en la coalición democratizadora, de manera tal que la vuelta a un régimen de libertades no signifique también, o lo sea en una muy pequeña medida, la vuelta de los derechos sociales.

Asimismo, el efecto del terror, que fue uno de los instrumentos de gobierno fundamentales en los regímenes burocrático-autoritarios se prolongó a la etapa posterior de las transiciones, expresándose en el programa minimalista de las mismas y en la convivencia, ya anotada, de las restauradas democracias con las formas salvajes de capitalismo impuestas por los ajustes.

Como bien señala Carlos Franco (1998), la teoría y la práctica minimalista de estos procesos democratizadores y el «olvido» de buena parte de la reflexión estructural anterior se debe en buena medida a que en muchos casos los momentos de transición fueron efectivas huidas del terror ocurrido, con todo lo que se supone se deja en cualquier huida.

Por lo demás, las transiciones se entrampan en la fase de consolidación. Aquí aparece lo que podríamos denominar la «falacia de la consolidación». Para Linz y Stepan (1996) las democracias se consolidan cuando este es «el único juego posible» en un determinado país; es decir, cuando los distintos actores, sociales y políticos, solo pueden alcanzar sus objetivos por medios democráticos. Sin embargo, esto entra en abierta contradicción con el modelo económico neoliberal, que apunta a quitarle poder a unos: sindicatos, organizaciones populares de corte reivindicativo y partidos populares e incluso, en muchos casos, a los políticos en general; para dárselo a otros, tecnócratas, grandes empresarios y organismos de seguridad. Es decir, se produce una redistribución del poder social y político en contra de los ciudadanos comunes y corrientes y a favor de los tradicionalmente poderosos.

En el caso de las dictaduras burocrático–autoritarias, este proceso empezó con ellas y se pretendió afirmar con las transiciones. En el caso del populismo militar, le tocó a las democracias cumplir, con éxito accidentado y desigual, el papel conservador. Se produce así lo que Norbert Lechner (1996) ha denominado el descentramiento de la política para pasar a una centralidad del mercado. Es decir, la lógica de la lucha por el poder y el reparto consecuente, inherente a la política, dan paso a lógica del mercado y del cálculo de ganancias y pérdidas como ordenadores de la vida social. En estas condiciones de agudización de la desigualdad social, que se expresa en una aguda desigualdad política, mal puede ser la democracia, entendida solo como régimen liberal representativo, «el único juego posible». Es lógico que los que sienten disminuido su poder, estratégicamente de esta manera, traten de recuperarlo

por la vía de la movilización de masas, como se va a ver más adelante en el momento de crisis del proyecto de las transiciones. Así, el razonamiento puramente político, entendido como la verificación del cumplimiento de determinadas reglas, para entender el problema de la consolidación democrática resulta definitivamente equivocado.

En este razonamiento se entranpan también analistas como Frances Hagopian (2005) quienes señalan que la democracia es posible en América Latina, en el curso de la tercera ola que señala Samuel Huntington de 1978 en adelante, gracias a las reformas de mercado introducidas por el neoliberalismo. Ellas habrían tenido el efecto de atenuar los conflictos entre el capital y el trabajo y de restringir la capacidad de los gobiernos de desarrollar políticas redistributivas, limitando las posibilidades de desarrollar procesos inflacionarios. Es curioso cómo se puede ver la realidad al revés. Las democracias, aunque fueran de élite, habrían sido factibles como alternativa a dictaduras atroces, porque, entre otras cosas, estas liquidaron físicamente a miles de luchadores sociales y políticos, lo que les permitió a las dictaduras y a los regímenes que las sucedieron «atenuar» los conflictos sociales. Sin embargo, como señalamos, en el mediano plazo las transiciones no funcionan justamente por las restricciones que impone el neoliberalismo al ejercicio pleno de los derechos democráticos. Este fracaso es lo que explica la existencia hoy de una docena de gobiernos de izquierda en la región.

La equivocación se profundiza en aquellos partidarios del modelo elitista (Diamond y Plattner 1996, Diamond 2008), que ven cómo se erosiona su proyecto y buscan explicaciones de carácter «institucional». Ellos discuten el carácter del régimen político, si presidencial o parlamentario (Sartori 1994, Linz 1994); la debilidad de los sistemas de partido (Mainwaring y Scully 1995); las dificultades de la representación, e incluso, en los casos en los que la ilusión es más extrema, la inadecuación de los sistemas electorales. Sin negar la importancia de la institucionalidad democrática y su adecuado desarrollo, así

como el indispensable análisis respectivo, no podemos tomar las expresiones institucionales del reparto del poder como el origen de los problemas que impiden la consolidación. Por el contrario, la debilidad de las instituciones formales es expresión de la debilidad de los actores mayoritarios, especialmente de aquellos que ven drásticamente recortados sus derechos y que, por ello, tienen una gran dificultad para organizar la defensa de sus intereses.

Una perspectiva interesante, sin embargo, en el análisis institucional sobre la crisis reciente de la democracia en América Latina es la de Luis González (2006). Este analista asume el problema de la fragilidad institucional de las democracias en la región y analiza siete «crisis políticas agudas» entre 2000 y 2005, en Paraguay, Perú, Argentina, Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua, observando la tremenda dificultad de sus democracias para darles solución por los canales institucionales regulares. Señala, sin embargo, que ellas se deben a la grave insatisfacción de expectativas, principalmente económicas, de los ciudadanos de esos países y que no basta el buen desempeño en términos de crecimiento del PBI, sino la capacidad del régimen político de repartir la riqueza producida. Si bien González no apunta al modelo neoliberal como el causante de esta insatisfacción, la relación que establece de esta con la fragilidad es una perspectiva interesante, distinta del análisis institucional por sí mismo para encontrar la raíz del fracaso de la consolidación.

Empero, este optimismo frente a las transiciones es morigerado por el propio Guillermo O'Donnell en un texto de 1992 denominado «¿Democracia delegativa?». En él, O'Donnell no se queda en la simple interacción entre actores, propia de la teoría de las transiciones, sino que retorna a sus primeros escritos en los que predomina el análisis estructural, y señala la importancia de la historia y de los problemas socioeconómicos para determinar que muchas de las democracias latinoamericanas son más delegativas que representativas. Es decir, son regímenes en los que el presidente elegido se cree autoriza-

do a gobernar el país por encima de las instituciones y hasta donde las relaciones de poder se lo permitan, por el período que dure su mandato. Los llama democráticos porque lo son formalmente y realizan procesos electorales competitivos, por más que no les hagan caso, en la práctica del gobierno, a las reglas de dicho régimen político. El concepto de democracia delegativa no admite, sin embargo, el golpe de Estado, es decir la interrupción del proceso por medio del asalto al poder para imponer reglas propias. Esta situación es simple y llanamente la de una dictadura. Al respecto es interesante la confusión en que caen algunos analistas (Vergara 2007) al señalar el régimen de Fujimori, posterior al cinco de abril de 1992, como una democracia delegativa, ya que dicho régimen tiene su origen, precisamente, en el golpe de Estado. A primera vista podría parecer que la idea no es sino una nueva explicación del viejo caudillismo latinoamericano que permea tanto dictaduras como democracias, pero la virtud de O'Donnell es poner la realidad del caudillismo en las condiciones de la difícil construcción de la democracia en la región. El concepto de democracia delegativa, sin embargo, no llega a tomar en cuenta el modelo económico neoliberal como la razón de fondo del entrampamiento de las transiciones, por lo que a la postre regresa a las explicaciones institucionales para intentar buscarle salidas a la crisis de las mismas. Pero O'Donnell no se queda allí y en un texto del año 2004 va a resaltar directamente el papel del Estado en la construcción del régimen democrático y las graves faltas de legitimidad y legalidad del mismo en América Latina. De esta manera, prácticamente, está de vuelta del planteamiento original de las transiciones y se parece más al autor de sus primeros años en las reflexiones sobre el Estado burocrático-autoritario.

En esta misma línea Linz y Stepan (1996) también corrigen su acento conductista anterior (Linz 1978). Es importante también señalar que el autor que da la referencia más antigua al tema de las transiciones, me refiero a Dankwart Rustow (1970), tampoco cae en un análisis que se limite a actores e

instituciones. Rustow habla, por el contrario, de una «condición antecedente» que es la existencia de unidad nacional allí donde se pretende construir la democracia, unidad nacional en el sentido de que los ciudadanos que forman el país en cuestión no tengan dudas acerca de donde pertenecen. Se extraña, sin embargo, en O'Donnell y Linz, una explicación sobre este cambio de puntos de vista ya que transitan entre unos enfoques y otros sin proceder al debido inventario teórico de su recorrido.

Este carácter ambiguo e incierto de las transiciones en la que está en tensión permanente la necesidad de conseguir libertades civiles y políticas por un lado, y la urgencia de limitar su alcance a algunos derechos por el otro, hace que estas merezcan el apoyo de la mayor parte de los partidos de izquierda y de las organizaciones populares, aunque este, salvo algunos casos —Chile, Uruguay y Brasil entre los más importantes— se diluya tiempo más tarde. El apoyo inicial de la izquierda a las transiciones es muy importante en la historia política reciente de América Latina y va a ser decisivo en muchos casos para el éxito de las mismas. Asimismo, le permite a esta corriente una profunda renovación de su pensamiento político, «poniéndolo al día» con el mundo posterior a la caída del Muro de Berlín. Se produce, de esta manera, una profundización en el cambio de paradigma que ya había empezado en la lucha antidictatorial de las décadas de 1970 y 1980. Este cambio supone el paso de la lucha por la revolución, que había caracterizado la utopía izquierdista, a la lucha por la democracia (Lechner 1990), transformando así el horizonte de este actor fundamental.

Sin embargo, las limitaciones de los pasajes a gobiernos elegidos y las crisis políticas consecuentes serán muy importantes en la actitud posterior, lo que lleva a sectores importantes de la izquierda a una crítica democrática de la democracia que traen las transiciones, sofisticando sus planteamientos para trascender los parámetros de la propuesta elitista en funciones. Empero, queda pendiente en esta reflexión, como ve-

remos en el siguiente capítulo, el futuro del pluralismo político llevado por las transiciones a la propuesta izquierdista. Si la crítica a la democracia elitista supone dejar de lado el respeto «al otro» en la política latinoamericana, como parecen sugerir algunos procesos nacionales en Venezuela y Bolivia, se estaría arrojando el agua con el niño y la bañera, sin reparar en la experiencia histórica anterior y a riesgo de un oscuro pronóstico hacia el futuro.

### 2.5.6 *La pareja desaparece: neoliberalismo y transiciones*

En el proceso de democratización latinoamericano la asociación entre democracia y ajuste económico por terapia de *shock* no solo produjo una contradicción en los términos al oponer la participación, característica de la democracia, a las restricciones, propias del ajuste. También produjo un conflicto entre la inclusión, que había inaugurado en la región el populismo y que prometían las democracias, y las exclusiones que necesitaba el modelo económico neoliberal. Esta contradicción en los términos y en la historia de la democratización llevaría a la pareja a saltar por los aires y a las transiciones a su fracaso como proyecto político.

El neoliberalismo aparece en América Latina como una salida al agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que había impulsado el proyecto nacional-popular y que había tenido como último acto la crisis del pago de la deuda externa. La ISI había nacido y se había desarrollado como un proyecto alternativo a la dependencia económica de los Estados Unidos y otros países capitalistas desarrollados y, paradójicamente, había pretendido sobrevivir en sus postrimerías ayudado por el dinero que controlaban el poder financiero del coloso del Norte y sus aliados. Los Estados Unidos, los grandes bancos y sus socios usaron la coyuntura de crisis para obligar a los países de la región a sobreendeudarse y posteriormente para liquidarlos económicamente y ofrecerles su receta como la única salida posible. Así, el ago-

tamiento de un modelo sirvió para imponer otro que se hizo aparecer como la única salida posible.

El neoliberalismo fue un enorme traslado de recursos sociales y públicos a manos privadas por la vía de la restricción y/o abolición de los derechos sociales y de las privatizaciones. Este traslado partió de la idea de limitar la acción de las organizaciones sindicales y populares y del Estado y de aumentar el papel del mercado y de la lógica mercantil en el conjunto de la sociedad, en especial de la lógica microeconómica del costo-beneficio. El neoliberalismo priorizó la apertura económica y la competencia y asumió el costo del desempleo consecuente, abandonando la inclusión económica y la aspiración del pleno empleo que habían sido aspiraciones fundamentales del proyecto nacional-popular.

¿Cómo pudo aplicarse un modelo económico que contradecía casi todo lo hecho o tratado de hacer en la región? La incertidumbre y el desorden creados por el final del populismo y de la ISP y la carencia de alternativas a la mano jugaron un papel muy importante. También lo hizo la hegemonía mundial de un nuevo modelo económico que se planteaba como la única salida posible a la crisis capitalista iniciada con la disparada de los precios del petróleo y con la fundación de la OPEP en 1973. Un nuevo modelo, además, que lideró rápidamente el proceso de intensificación de las relaciones económicas que venía de atrás y que se empezó a denominar globalización. Este modelo neoliberal se proyecta en la década de 1980 en un nuevo sistema de poder expresado en la elección de Ronald Reagan en los Estados Unidos y de Margaret Thatcher en el Reino Unido. Estos últimos hechos se vieron enormemente favorecidos por la caída del Muro de Berlín en 1989 y el colapso de la Unión Soviética en 1991, lo que significó el fin de la Guerra Fría, que había consumido las energías más importantes de Occidente en los cuarenta años anteriores. Este nuevo poder planetario reduce drásticamente las posibilidades de acción en una región históricamente dependiente como América Latina. Los mecanismos de este nuevo poder para someter a los



países en desarrollo serán los organismos financieros internacionales: el FMI y el Banco Mundial y para el caso de América Latina también el Banco Interamericano de Desarrollo. Estos organismos con los tecnócratas formados en su evangelio y los gobernantes sumisos de la región aplicarán diligentemente el ajuste económico por terapia de *shock*.

Empero, como señala Naomi Klein (2007), la aplicación de las políticas de ajuste neoliberal por el método de terapia de *shock* tenía particularidades que es preciso resaltar. Era un método que no solo tenía parentescos metafóricos sino también reales con las cámaras de tortura de varias de las dictaduras de la época, así como con las terapias de *electroshock* aplicadas por la psiquiatría, especialmente norteamericana, de las décadas inmediatamente anteriores. La terapia de *shock* consistió en lanzar los ajustes económicos en «paquetes» de medidas, confeccionados por grupos de tecnócratas aislados de la población, que buscaban la oportunidad política, generalmente la sorpresa, para ser aceptados con relativa facilidad. El objetivo de la misma fue, literalmente, borrar de la memoria colectiva el recuerdo de los servicios públicos, gratuitos y/o subsidiados, y de los derechos sociales con los que habían contado los trabajadores y las clases medias en períodos precedentes. Asimismo, desplazar a la política del centro de la vida social y desacreditar lo más posible a los políticos y, especialmente, a los partidos como vehículos de la democracia.

En los casos de Carlos Menem en la Argentina y de Alberto Fujimori en el Perú el ajuste económico fue la traición abierta y frontal a sus promesas electorales que sin embargo fue aceptada por los pueblos respectivos por la grave crisis económica, específicamente inflacionaria, por la que atravesaban. En el caso de Carlos Andrés Pérez en Venezuela la traición no pudo consumarse por la violenta respuesta del pueblo, especialmente en el Caracazo de 1989. En todos los casos la represión jugó un papel central, ya fuera la represión que habían ejercido las dictaduras militares que intentaron las primeras formas de neoliberalismo, como ocurrió en Chile y la

Argentina en la década de 1970, o las represiones de gobiernos elegidos en el Perú y Bolivia en las décadas de 1980 y 1990.

En todo caso, la constelación de poder mundial a la que hacíamos referencia obtuvo una victoria, no solo política y económica sino también ideológica, que duraría varias décadas. Las transiciones a la democracia se llegaron a asociar en el sentido común de la población con transiciones a una democracia con economía de mercado abierta y sin restricciones, el capitalismo salvaje sobre el que llamarían la atención instituciones tan conservadoras como la Iglesia católica. Asimismo, la pobreza y las desigualdades sociales, que se habían considerado los problemas estructurales fundamentales que América Latina debía superar, pasaron a ser considerados como enfermedades incurables que sufrían los perdedores del sistema y a las que había que atender por medio de la caridad. En estas condiciones resultó muy difícil postular una combinación distinta a la señalada que planteara otro futuro viable en la mayoría de los países de la región.

No está de más señalar el fracaso del modelo económico neoliberal en sus propios términos; es decir, medido en función del crecimiento del producto bruto interno (PBI) en la región. Si tomamos la cifras y las comparamos con el período anterior, de inspiración nacional-popular, tenemos que entre 1950 y 1980 la economía creció 5.5% mientras que, ya sea que tomemos el período 1980–1998, el crecimiento fue tan solo 2.2%, o el período 1990–2005, en el que el crecimiento fue 2.7%. (Cepal 1999, 2008). Es importante remarcar que este débil crecimiento se da antes de la crisis capitalista mundial de 2008, lo que pone de manifiesto las graves dificultades del neoliberalismo para solucionar los problemas de América Latina.

La pareja de neoliberalismo y transiciones resultó entonces efectivamente dispareja, llevando al fracaso no necesariamente de la democracia como régimen de representación y participación, pero sí del proyecto político de expansión imperial estadounidense, empaquetado en las transiciones, que buscaba implementar una democracia de élites sin derechos

sociales para la población. Las contradicciones inherentes al proyecto llevaron literalmente a explosiones sociales y políticas de magnitud y causan inestabilidad y zozobra en la región. Tal es el caso del Caracazo en Venezuela en 1989 que lleva a Hugo Chávez finalmente al poder, del movimiento zapatista y la lucha contra el fraude en México en 1994 y 2006 respectivamente que crea, a pesar de sus divisiones, una de las oposiciones de izquierda más importantes del continente; de los movimientos populares e indígenas que propician varios cambios de gobierno en Ecuador entre 1996 y 2006 teniendo como resultados los sucesivos y abrumadores triunfos electorales de Rafael Correa; de la reacción contra el caos económico argentino que se resume en la consigna «que se vayan todos» y desemboca en los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández; del movimiento de resistencia a la venta de los recursos naturales y por los derechos indígenas entre 2003 y 2005 en Bolivia que lleva a la presidencia a Evo Morales, y de la vasta movilización electoral en el Brasil que lleva al triunfo de Lula en 2002 y 2006. Sin embargo, en todos los casos el fracaso de las transiciones emparejadas con el neoliberalismo logra encauzarse democráticamente, sin que haya espacio como antaño al golpe militar ni tampoco a la tentación del asalto al poder para instaurar alguna forma de dictadura revolucionaria.

Una excepción a este fracaso de las transiciones es Chile. Allí, la transición a la democracia logra, con muy importantes concesiones al orden autoritario pinochetista, la vuelta de los militares a los cuarteles y la realización de elecciones. Pero no solo cumple con esta primera etapa democratizadora, sino que, además, logra el funcionamiento de un régimen democrático relativamente estable que permite avanzar, a diferencia de la mayor parte de América Latina, en la consolidación del régimen político, segunda etapa democratizadora señalada por la teoría que casi ningún otro país en la región alcanza. Aquí se cumple lo que Linz y Stepan señalan como el rasgo distintivo de la consolidación y que líneas arriba calificáramos

como la falacia de la misma; es decir, que esta sea considerada como «el único juego posible». Efectivamente, en Chile, al menos durante los primeros tres gobiernos de la Concertación —alianza de centro-izquierda entre democristianos y socialdemócratas—, entre 1990 y 2005, se logra mantener el juego democrático dentro del cauce de las reglas establecidas por el régimen político. Ello quizá se haya debido al desarrollo de importantes políticas sociales por un largo período, a pesar del mantenimiento de las líneas fundamentales de un programa económico neoliberal. Los resultados son disminución de la pobreza y mantenimiento, si no aumento, de la desigualdad. En el cuarto gobierno de la Concertación (2005–2009) se avizoran los síntomas del agotamiento y la crisis en la movilización de estudiantes y trabajadores que protestan por el sesgo privatista y pro empresarial de las políticas en curso. Ante la falta de alternativas al progresismo moderado, quizá estos sean los signos de un próximo, a contrapelo de la región, «giro a la derecha» en Chile.

### 3. El giro a la izquierda

**E**l giro a la izquierda que ocurre hoy en América Latina es un movimiento de reforma social y democrática que busca una integración de la región al mundo desde una posición de mayor autonomía de los Estados Unidos. Es un proceso producto del fracaso del llamado Consenso de Washington y supone por ello un esfuerzo por lograr una mejor consonancia entre la democracia, el mercado y el Estado que produzca una mayor justicia y equidad social. Este giro enfrenta tres posibles vías de desarrollo: la mayor democratización que parece ser el escenario dominante actual, la revolucionarización que combina la demagogia con la polarización frente al imperio del Norte y la regresión neoliberal, la otra cara de la moneda de la anterior y el camino probablemente promovido por el gobierno de los Estados Unidos.

#### 3.1 ¿De qué se trata?

Lo que empezó hace algunos años como movimientos ciudadanos de protesta y cambio de algunos gobiernos en la región empieza a consolidarse como una tendencia en la América Latina actual: un creciente giro a la izquierda con las características y los matices propios del mundo contemporáneo. Luiz Inácio Lula da Silva en el Brasil, Néstor Kichner y Cristina Fernández en Argentina, Tabaré Vázquez en Uruguay, Michelle Bachelet en Chile, Evo Morales en Bolivia, Hugo Chávez en Venezuela, Ra-

fael Correa en Ecuador, Fernando Lugo en Paraguay y Mauricio Funes en El Salvador, todos ellos presidentes de sus respectivos países hubiera sido un paisaje imposible hace diez años. Es más, allí donde la izquierda no es gobierno mantiene posiciones expectantes en la oposición: Andrés Manuel López Obrador con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en México, Carlos Gaviria y el Polo Democrático en Colombia, etcétera.

¿De qué se trata todo esto? ¿Acaso otro vendaval revolucionario? Veamos los hechos. Lo que se ha dado son: políticas nacionales de reforma social y democrática que ponen énfasis en la distribución de los recursos; el desarrollo de programas sociales para combatir la desigualdad y la pobreza; una mayor autonomía en política exterior de los Estados Unidos, e intentos de integración con agenda propia a la globalización. Todo ello como parte de un proceso en el que los gobernantes son cada vez más consonantes con los resultados electorales en sus respectivos países, sin atreverse a traicionar el mandato popular como sucedió años atrás, inmediatamente después de haber sido elegidos, con Carlos Menem en la Argentina y Alberto Fujimori en el Perú<sup>6</sup>. Esto ha significado, tal como remarca Edgardo Mocca (2008) una vuelta de la política y de lo público a la escena cotidiana y el consecuente desplazamiento del predominio del discurso tecnocrático basado en la centralidad del mercado y de la lógica microeconómica del costo-beneficio, que ha permeado todas las esferas de la vida social y que se había convertido en el sentido común mediático de referencia.

6 Paradójicamente estas traiciones al mandato popular han encontrado explicación «racional» en algunos politólogos estadounidenses (Stokes 1999). Ellos señalan el cálculo que hacen algunos políticos, como Menem y Fujimori, del efecto positivo que van a tener las medidas económicas de ajuste en sus respectivos países, como una justificación para el cambio de actitud. Susan Stokes nos dice que esto no sería entendido si es planteado antes de la elección, pero puede muy bien ser entendido después, cuando los ciudadanos observan la mejora producida, lo que a la postre redituaria en beneficios políticos para los gobernantes. Sin embargo, como Stokes misma señala, más allá de las explicaciones que se puedan dar, estas traiciones al mandato popular deberían despertar una muy seria preocupación acerca de la calidad de las democracias en las que se producen.

Esta centralidad de la lógica mercantil, incluso en otras esferas de la vida social ajenas a la economía, ha causado un gran daño en diversos países de la región. Por una parte pretendió dismantlar el Estado al buscar que algunas de sus funciones de protección social fueran asumidas por la sociedad civil, pero sin considerarla como una red de organizaciones autónomas en muchos casos con una agenda de demandas al poder político. Por el contrario, busco transformarla en el denominado, por el Banco Mundial, «sector independiente» o «tercer sector», luego de los sectores público y privado, que debería adoptar una lógica empresarial e incluso convertirse en sujeto de crédito, dejando de lado su carácter reivindicativo y su autonomía de las otras esferas. Por otra parte, debilitó los partidos y el sistema institucional de representación política al sustraer del espacio público decisiones claves, especialmente las concernientes a la economía y a la seguridad nacional.

Este cambio hacia la izquierda que a algún observador externo podría parecerle una situación relativamente normal en cualquier país o región del mundo donde predomine la democracia, significa, sin embargo, una transformación de proporciones en América Latina. El antecedente inmediato es la reacción a lo que se consideró la «década perdida», los años de la crisis de la deuda en la década de 1980, que desarrolló el espacio en la región para una feroz ofensiva neoliberal, entre mediados de la década de 1980 y fines de la década de 1990, la cual destruyó buena parte de lo que América Latina había logrado, para bien y para mal, a lo largo del siglo XX como integración social, economía nacional e institucionalidad democrática.

Esta ofensiva, como vimos, se dio casi paralelamente con el proceso de transición a la democracia y buscó ser, para algunos de los teóricos neoliberales, «la otra cara de la moneda» de lo que estaba sucediendo en la política. Sin embargo, neoliberalismo y democracia rápidamente entraron en colisión y se crearon las condiciones para los movimientos sociales y las alternativas electorales que han empezado a modificar el mapa del subcontinente.

Paradójicamente, podemos decir que la razón del choque entre el tipo de economía de mercado que predicaba el Consenso de Washington y las democracias representativas que buscaban establecerse a partir de las transiciones ya estaba escrita en la teoría clásica de la democracia. Es imposible que en un régimen de igualdad política y desigualdad social como es la democracia, se apoye en una economía que solo sirve a un sector muy reducido de la población, generalmente organizado a través de grupos oligopólicos (PNUD 2004). Es lo que Charles Tilly (2007) señala como una traducción de las desigualdades económicas en desigualdades políticas debido a que el orden imperante por la vía de la autoridad pública no mitiga las primeras en beneficio de las segundas. En esas condiciones la democracia erosiona gravemente sus bases materiales y lleva a los ciudadanos a buscar nuevos caminos para reconciliar la economía con la política.

Ahora bien, el elemento detonante en esta colisión entre neoliberalismo y democracia es, como apuntamos, el carácter excluyente que la organización de la economía capitalista le impone al régimen político en América Latina. El Consenso de Washington dicta un tipo de capitalismo que no distribuye sino concentra el ingreso, que no extiende sino reduce el empleo, que no multiplica sino limita las posibilidades de hacer negocios, que no garantiza sino sustrae los derechos sociales de la mayoría. Este carácter excluyente se ve agravado en contextos en los que se usa la reorganización neoliberal para organizar desde el poder verdaderas mafias que manejan la relación economía-política, como fue el caso del Perú de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos, la Argentina de Carlos Menem y el México de Carlos Salinas de Gortari, para mencionar solo los ejemplos más notorios. Estas mafias dieron lugar a lo que se denomina como «capitalismo de amigotes» (en inglés *crony capitalism*), profundizando el carácter excluyente de las recetas neoliberales.

Es más, esta forma de aplicación del modelo neoliberal se ha mostrado particularmente resistente a desaparecer como lo



demuestran los casos peruano y mexicano. En el primero, los dos gobiernos elegidos que suceden a la dictadura de Fujimori, encabezados por Alejandro Toledo y Alan García respectivamente, han hecho muy poco para modificar esta organización económica. En el segundo, con la elección altamente cuestionada de Felipe Calderón sobre el candidato opositor, Andrés Manuel López Obrador, quien denuncia este tipo de arreglos delictivos en operaciones como las del salvataje de los bancos privados por parte del Estado mexicano.

¿Por qué considerar el giro que se está dando en América Latina como de izquierda? Porque recoge lo que ha significado el término, en la mayor parte de los casos, en la región durante el último siglo, en el sentido de lucha por la justicia social y por la democracia<sup>7</sup>, de lucha por una mejor distribución de los recursos, especialmente económicos (Lynch 2005), en última instancia porque retoma la lucha que distingue a la izquierda en el mundo que es la lucha contra la desigualdad social (Bobbio 1996). Esto toma especial relevancia porque el subcontinente sigue siendo la región más desigual del mundo en la actualidad (PNUD 2004). Pero este giro no se da sin historia. Se nutre también, como señala Emir Sader (2008) de la tradición de izquierda que existe en la región y que tiene tres vertientes fundamentales. Los movimientos y regímenes nacional-populares, dominantes hasta su agotamiento en el período que va de 1930 a 1980. La impronta marxista que tiene su punto más alto en la Revolución cubana y en los movimientos guerrilleros de su inspiración y/o referencia entre las décadas de 1960 y 1980, así como también en la organización sindical y política de los trabajadores que se simboliza en el triunfo y el sacrificio de Salvador Allende en Chile a principios de la década de 1970. Por último, en los movimientos sociales

---

7 Si bien la democracia como lucha por la presencia social y política y los derechos de las mayorías está desde un primer momento en la preocupación izquierdista, la democracia como régimen democrático representativo recién aparece con fuerza en la lucha contra las dictaduras, especialmente a partir de la década de 1970.

antineoliberales que vienen desde mediados de la década de 1990 y se proyectan en diversos gobiernos democráticamente elegidos en la actualidad.

Empero, ni el presente ni los antecedentes llevan necesariamente a que el giro a la izquierda tenga un contenido anti-capitalista. Las luchas populares en América Latina han sido principalmente antioligárquicas, contra la intervención extranjera y el poder señorial, pero no anticapitalistas. A lo que todos se oponen en distintos grados es al tipo de capitalismo nacido del Consenso de Washington, que conlleva la pretensión del mercado autorregulado. Por ello es que se reivindica el papel del Estado y el fortalecimiento de la autoridad pública, especialmente en la regulación de la economía. Esto nos lleva a críticas más tempranas de lo que luego vendría a llamarse neoliberalismo, como la que desarrolla Karl Polanyi en su obra clásica *La gran transformación* (2007) al «capitalismo de mercado autorregulado», donde señala que la economía siempre se da en un contexto social e histórico específico y que desligarla de aquel equivale a no comprender su dinámica. Por ello la apelación a la voluntad humana para encauzarla, no necesariamente deformarla, en un teórico que se reclamaba socialista democrático alejado del dogma marxista.

Este significado, sin embargo, se establece a contrapelo de la imagen revolucionarista dada por la izquierda en la región. Esta imagen se debe a la gran influencia del marxismo-leninismo y de las organizaciones de esa ideología, especialmente las guerrilleras, que le dan el perfil confrontacional a la izquierda latinoamericana. Todo esto a pesar de que, salvo en el caso cubano, no llegaron en ningún otro lugar a establecer un camino «alternativo» a la democracia representativa. Esto último a diferencia de múltiples experiencias nacional-populares, de carácter reformista, que en varios casos construyeron las bases de las diferentes formas de democracia latinoamericana en la actualidad.

Pero el término tampoco se plantea sin dificultades en el ámbito académico. Viejos conocedores de América Latina

como Alain Touraine (2006) señalan que la división izquierda-derecha no es aplicable al subcontinente porque ella corresponde en realidad a los regímenes parlamentarios europeos. Además Touraine agrega que ningún país en América Latina, salvo Chile, se ha acercado a fundar una democracia social que reconozca los derechos de los trabajadores. Por último, manifiesta su frustración con los llamados gobiernos de izquierda, menciona en especial el de Lula, que no habrían iniciado reformas que ataquen el problema fundamental de la desigualdad. Creo, sin embargo, que la división izquierda-derecha no se refiere solamente a la dinámica de un sistema político, sino que identifica también puntos de vista respecto de los problemas de un país, una región y el mundo en general. Por otra parte, es comprensible la frustración de Touraine, compartida por millones de latinoamericanos, sobre la lentitud en el combate a la desigualdad. Pero hay que tomar en cuenta que América Latina tiene experiencia en tomar atajos aparentemente más eficaces, las más de las veces con una alta dosis de autoritarismo, que a la postre han dejado la situación peor que al principio.

Sin embargo, ¿cuál fue el elemento catalizador que nos permite hablar hoy de un giro a la izquierda en América Latina? La caída del Muro de Berlín, el colapso de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría. Estos hechos permitieron un doble proceso, por un lado el espacio político antes cerrado por la intervención estadounidense para el rebrote de la izquierda en la región y, por el otro, la puesta al día de buena parte de esta misma izquierda para asumir, en mayor o menor medida, el camino de la democracia y las reformas para alcanzar sus objetivos. Los Estados Unidos ya no tienen el interés «estratégico» que desarrollaron en la región durante la segunda mitad del siglo XX y si bien se esfuerzan en intercambiar dádivas comerciales por colaboración en la «guerra contra el narcotráfico», esta no tiene la importancia para su seguridad nacional que tuvo la lucha anticomunista. Asimismo, la grave crisis económica que tiene como epicentro a los Estados Unidos y el entrampamiento del imperio norteamericano en las aventuras

bélicas que desarrolla en Afganistán y en Irak, le quita tiempo y fuerza para dedicarse a afirmar su dominio en otras áreas del planeta como lo hacía en otras épocas. Finalmente, el proceso de puesta al día de la izquierda latinoamericana, si bien desigual, ha impactado profundamente en casi todos los países y puesto a la democracia política en el centro de casi todas las estrategias de cambio social.

### **3.2 La negación de la tendencia y el calificativo populista**

Empero, existe polémica sobre casi todos los puntos en cuestión. Para empezar, el célebre sociólogo y ex presidente del Brasil, Fernando Henrique Cardoso (2006), no cree que se esté desarrollando una tendencia regional, sino que privilegia la consideración y el análisis de procesos nacionales. Efectivamente siempre podemos llevar la excepcionalidad de una historia nacional al extremo, pero este es un recurso metodológico que aplicado de manera absoluta nos llevaría a negar la existencia de América Latina. El argumento que promueve la excepcionalidad nacional quiere en el fondo negar la tendencia. Si los países más grandes de la región: Brasil, México y Argentina; y países de mediano tamaño pero también muy significativos: Chile, Venezuela y Colombia; hasta países considerados pequeños como Uruguay, Bolivia, Ecuador y Paraguay; tienen gobiernos de izquierda, centro-izquierda u oposiciones significativas del mismo signo, es indudable que se tiene que considerar una tendencia que trasciende fronteras nacionales y tiene que ver con una historia y una dinámica regionales.

Pero la razón para negar una nueva tendencia en la región está relacionada con el hecho de que reemplaza la tendencia anterior, dominante en América Latina y definida por los cánones del Consenso de Washington. Si reemplaza la tendencia anterior pone en peligro las posiciones de poder que se avanzaron a su amparo en las últimas dos décadas y, en especial, el fortalecimiento de la hegemonía estadounidense que significó la misma. Por ello, no está por demás subrayar que el primer

efecto de esta nueva tendencia es la mayor autonomía de la que goza actualmente América Latina con respecto a los Estados Unidos. ¿Cuál será el curso que tomará esta nueva autonomía? No lo sabemos todavía. Se abren varias posibilidades que buscaremos analizar en las siguientes páginas.

La crítica más dura, también de Cardoso (2006), quien niega la existencia del giro reseñado, señala que lo que sucede en la región es la multiplicación de gobiernos «populistas». Este calificativo concede al uso más banal del término indicado que quiere señalarlos clara y abiertamente como irresponsables. Para él, los ejemplos de estos populismos serían la Venezuela de Chávez y la Argentina de los Kirchner, pero aclarando que deja fuera a gobiernos como el de Bachelet en Chile y Tabaré Vázquez en Uruguay, destacando el comportamiento económico más ortodoxo de los mismos. Para él, lo nuevo y peligroso sería el renacimiento del populismo en algunos de estos procesos y no una tendencia izquierdista dominante en la región.

Resulta interesante y sorprende esta referencia al populismo por alguien tan ilustrado y con un pasado más bien izquierdista como Cardoso; al populismo, como él dice, divorciado de la izquierda y referido a un comportamiento político irresponsable. O sea, tal cual se ha usado en la literatura neoliberal de manufactura norteamericana en los últimos años, uso que ha sido ampliamente recogido y difundido por los medios de comunicación masivos. Sorprende, digo, porque los movimientos y gobiernos denominados populistas expresaron como movimiento social y político e incluso como gobierno efectivo a buena parte de la izquierda en América Latina en el período entre su nacimiento, alrededor de 1930, hasta su agotamiento en la década de 1970. El populismo no fue, por lo tanto, en la época, solo ni principalmente un comportamiento político irresponsable, sino también políticas de inclusión democrática, reforma social y desarrollo económico nacional (Lynch 1999). Es cierto que en América Latina no todo populismo fue de izquierda ni todas las izquierdas aceptaron al populismo, pero pretender divorciar a la una del otro a la luz de la experien-

cia histórica es negar a buena parte de la izquierda real que ha existido en la región. Ernesto Laclau (2006), por su parte, señala que populismo en la política latinoamericana refiere principalmente a la movilización extrainstitucional y que dada la precariedad de las instituciones en la región esta es una conducta reiterada, no necesariamente negativa sino más bien una manera de expresar las demandas sociales de los sectores populares. En todo caso, señala Laclau, sería una reacción contra los estropicios del capitalismo neoliberal que es el causante de los problemas. Sin embargo, la disyunción entre populismo e izquierda en el pensamiento de Cardoso quizá esté en el rechazo que éste hace del nacionalismo populista o de los intentos de desarrollo autónomo que ensayaron esas experiencias en distintos países latinoamericanos a lo largo del siglo XX. El contraste, sin embargo, entre esos nacionalismos y la subordinación, incluso servil, de años recientes, deja mejor parados a los antiguos regímenes nacional-populares que a los más próximos ordenamientos neoliberales.

### **3.3 La distinción entre dos izquierdas**

Definitivamente no se trata de un giro uniforme. Hay características distintas en los diferentes procesos nacionales y también corrientes dentro de la tendencia. Por eso se habla de dos izquierdas, que hunden sus raíces en la historia de América Latina, así como en las distintas influencias ideológicas que han tenido estas corrientes en el último siglo. Se debe examinar, por ello, la manera como se entienden estas izquierdas porque de ello dependerá el futuro que se les avizore a ellas y a la región.

Una posición cercana a la de Cardoso, pero que acepta el giro a la izquierda y la tendencia existente en la región es la de Jorge Castañeda (2006). Para Castañeda el origen del giro está en la desigualdad y la pobreza persistentes como un hecho estructural e histórico. Ello ocurre más allá de que las reformas neoliberales hayan sido eficientes o no, aunque acepta que las

mismas han tenido un desempeño menor que el crecimiento endógeno de inspiración populista ocurrido entre 1940 y 1980.

Castañeda distingue entre dos izquierdas, una moderna que paradójicamente vendría de los antiguos grupos comunistas y otra equivocada que tendría su origen en el populismo. Para él la primera sería la mejor forma de lidiar con los problemas de falta de bienestar existentes, debido a su nacionalismo moderado y a su aceptación de las reformas económicas ortodoxas provenientes del Consenso de Washington. La segunda, en cambio por su nacionalismo extremo, su rechazo a la ortodoxia económica y su poco apego a las reglas democráticas constituiría un grave peligro que debe ser rechazado. En particular, Castañeda llama la atención sobre los intentos de Hugo Chávez de escindir al Hemisferio de dos partes: aquellos que están a favor y aquellos que están en contra de los Estados Unidos. Esta escisión, según él, podría llevar a un aislamiento que supondría una grave regresión para América Latina.

Otro autor que registra el giro a la izquierda es Teodoro Petkoff (2005), aunque a diferencia de Cardoso y de Castañeda, señala que este es producto del choque entre neoliberalismo y democracia, una contradicción que solo podrá ser solucionada con un programa avanzado de reforma social y democrática que vaya al fondo de los problemas de desigualdad y pobreza existentes. Para Petkoff este giro es posible porque el fin de la Guerra Fría hace que estos gobiernos de izquierda en la región ya no sean, en la visión norteamericana, un peligro estratégico para la seguridad de los Estados Unidos. Considera por ello natural que la izquierda en conjunto busque una distancia de los Estados Unidos, por más que luego señale los importantes matices que existen al respecto.

En esta línea el autor resalta la existencia de dos izquierdas, una arcaica, que denomina «borbónica», la que en su concepto «ni olvida ni aprende», y otra moderna a tono con los tiempos y las posibilidades del mundo contemporáneo. Pero, a diferencia de Castañeda, Petkoff ve las raíces de la izquierda

arcaica no en el populismo regional sino en el leninismo y la visión revolucionaria influenciada por la Cuba de Fidel Castro. Le preocupa de esta izquierda su autoritarismo, personificado en Hugo Chávez, así como la demagogia de la cual hace gala el presidente venezolano sin plantear ningún modelo social alternativo. Cree, más bien, que este giro a la izquierda, si asentara el liderazgo de una izquierda moderna puede alimentar positivamente un movimiento de reforma que exprese las profundas corrientes de redención social que existen en la región.

También se ha querido distinguir entre estas dos izquierdas, en especial por parte del establecimiento mediático que las critica, por el ánimo fundacional que las distinguiría. Mientras unas, que están en el gobierno, han convocado asambleas constituyentes, como es el caso de Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador, para según dicen, profundizar sus democracias; otras, aceptan las democracias existentes y se desarrollan en canales establecidos. La conclusión sería que los primeros estarían cayendo en una tentación autoritaria al cambiar las reglas de juego con las que fueron elegidos, mientras que los segundos sí aceptarían el orden democrático al respetar las reglas que encontraron. La certeza del razonamiento es, sin embargo, relativa, pues no toma en cuenta los diferentes procesos nacionales. En el caso de Venezuela, la democracia corrupta y ampliamente desacreditada a la que responde el triunfo de Chávez, en el caso de Bolivia el régimen de exclusión frente al que insurge Evo Morales, en el caso de Ecuador la crisis crónica de una democracia que produjo tantos presidentes como años calendario. Casos distintos son los de Chile, Argentina y Brasil, que han tenido pactos constitucionales relativamente recientes y que responden a sistemas políticos con una tradición democrática mayor. Esto para no hablar del Uruguay, quizá el país con la más arraigada tradición democrática en América Latina. El ánimo refundacional tiene entonces que ver, por lo menos en un inicio, con una precariedad de la representación política más que con una tentación autoritaria. Ahora bien, que esto puede ser utilizado



de distinta manera no caben dudas, tal como lo pasamos a examinar en torno a un tema específico que viene como un aporte central a la democracia por parte de la tradición liberal.

Me refiero a la distinción que podría hacerse entre aquellos que respetan el pluralismo político y aquellos que no. Si una reforma constitucional, vieja o nueva, tiene como uno de sus objetivos erosionar o terminar con el pluralismo político con el pretexto de la justicia, ello puede conducir a dicho país por un camino autoritario. Este parece ser el sentido de las reformas últimas, finalmente aprobadas por un segundo referéndum, en el caso de la Constitución venezolana. Este ha sido también un tema en debate en la nueva Constitución boliviana, aunque hasta la fecha, gracias en buena parte a las presiones de la oposición, parece mantenerse el pluralismo. Permanece entonces el tema como un *test* crucial para determinar el camino que finalmente vaya a tomar cualquier proceso nacional.

Así, el giro a la izquierda soporta una tensión que lo atravesaría y que no ha sido resuelta —la diferencia entre dos izquierdas—, que más allá de las características comunes que desarrollan, se empeñan en seguir caminos distintos, lo que impide que esta tendencia tenga una marca definitiva y que podría, en un extremo, abrir las posibilidades para una regresión neoliberal. Este peligro es especialmente actual por la fuerza económica de Hugo Chávez que impulsa sus puntos de vista por la vía de la polarización y sin límites a la vista por los ingentes recursos que le brinda la explotación petrolera.

### 3.4 La izquierda en el gobierno

La izquierda en el gobierno se expresa de una variedad de maneras que tienen que ver con la historia política de cada país y especialmente con la fortaleza del sistema de partidos existente. Jorge Lanzaro (2006) nos va a decir que tenemos gobiernos socialdemócratas, como podrían calificarse los de Chile, Uruguay y quizá el Brasil; gobiernos de raíz nacional-popular, como el gobierno peronista de Cristina Fernández en

la Argentina, y gobiernos de viejo cuño populista como el de Chávez en Venezuela. Evo Morales en Bolivia quizá sea una excepción, para unos cercano al populismo de Chávez, para otros una excepcionalidad indigenista, como prefiere Cardoso (2006), difícilmente encasillable. En cuanto a Alan García en el Perú, más allá del pasado nacional-popular del partido que lo llevó a la victoria, el Partido Aprista Peruano, el continuismo económico y político con el neoliberalismo y las alianzas, claramente hacia la derecha que desarrolla, lo descartan como parte del giro izquierdista en la región.

Los más socialdemócratas entre estos gobiernos se basan en sistemas de partidos relativamente establecidos, los de rai-gambre nacional-popular en antecedentes populistas que se han modernizado democráticamente y los populistas de viejo cuño, en la continuación de experiencias anteriores o en la regresión al viejo populismo caudillista luego de algún fracaso democrático, al que aderezan, como en el caso de Chávez de un leninismo importado de la Cuba de los hermanos Castro. Todos ellos, en menor o mayor medida buscan reformas al programa neoliberal, en ningún caso su abolición, políticas sociales más activas que combatan a la pobreza y la desigualdad y, aunque quizá con menos énfasis, apoyo a diversas formas de participación democrática que incluyan a mayores sectores en el proceso de toma de decisiones.

¿Cuál será la clave del éxito para estos gobiernos? Parece haber dos modelos polares al influjo de las dos izquierdas existentes. Por un lado, el modelo socialdemócrata, que encontraría su estabilidad en la pluralidad de su propuesta y en su capacidad de correrse hacia el centro para lograr un apoyo electoral más significativo. El gobierno de Lula es un buen ejemplo al respecto, ya que viniendo de la izquierda radical termina en el centro político exigido por el imperativo de la gobernabilidad, habiendo minimizado el efecto de sus disidencias izquierdistas y más bien ganado a un sector fundamental del electorado popular otrora audiencia de los sectores más conservadores. Por otro lado, el modelo populista radical, que

se afirma en la polarización de las contradicciones tanto a nivel interno como externo y que tiene, como ya señalamos, el ejemplo de Hugo Chávez y en diferente medida el apoyo del gobierno de Evo Morales y quizá del de Rafael Correa. A primera vista diera la impresión de que el modelo socialdemócrata es el más adecuado y el que genera menores riesgos políticos. Sin embargo, el empuje del modelo populista radical encuentra base en los recursos del petróleo venezolano así como en la gravedad de la agudización del conflicto social y étnico especialmente en países como Bolivia y Ecuador. Es difícil, por lo tanto, señalar hoy cómo se definirán las tendencias de la izquierda en el gobierno.

Una distinción importante para la viabilidad de cada gobierno de izquierda es el grado de formación del Estado en cada país, así como el nivel de identidad de la población con el orden estatal. Este es el problema al que Julio Cotler (1978) denomina la nacionalización del Estado. El fenómeno se presenta en América Latina en casos más avanzados de identidad entre Estado y nación como pueden ser los de Chile, Argentina, Uruguay, Brasil o México, y casos en los que esta identidad es débil como en Guatemala, Bolivia, Ecuador o Perú. Tal como señala Aníbal Quijano (2005), el elemento étnico tiende a jugar un papel central en el grado de identidad de sus respectivas poblaciones con el Estado. Allí donde los Estados están históricamente más alejados de sus respectivas poblaciones, lo que suele coincidir —salvo México— con los Estados menos desarrollados, se configura lo que Quijano denomina un fenómeno agudo de «colonialidad del poder». Esto hace que donde exista un proceso avanzado de formación del Estado y una mayor identidad con el mismo por parte de la población, tienda a haber mejores condiciones para la instalación de gobiernos de izquierda más democráticos. Ello se hace más difícil en países donde la distancia es mayor, ya que las contradicciones sociales no solo tienen un contenido económico y político inmediato sino también un importante componente étnico. Esta contradicción alberga un conflicto de primera importancia, irresuelto

en el proceso de legitimización del poder del Estado en la región. Es más, hay autores, como el propio Cotler, que señalan el peligro de promover una polarización de contenido étnico, ya que ello podría llevar al desarrollo de conflictos muy difíciles de ser resueltos por medios democráticos.

Otro factor importante que concurre a la definición del giro a la izquierda y la afirmación de sus respectivos gobiernos es la persistencia de otros gobiernos de abierto signo neoliberal, en especial en países donde le han ganado a alternativas de izquierda o centro-izquierda. Este último es el caso de México con Felipe Calderón, de Colombia con Álvaro Uribe y del Perú con Alan García. Uribe y García no enfrentan en lo inmediato oposiciones significativas, por lo que su perspectiva neoliberal parece asegurada en el corto y el mediano plazo. Cuentan, además, con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos, que está vivamente interesado en un contrapeso a los gobiernos de izquierda, en especial a los que se alinean con Hugo Chávez. Distinta es la situación de Felipe Calderón que terminó casi empatado con López Obrador y que enfrenta no solo un opositor izquierdista sino el resurgimiento del viejo Partido Revolucionario Institucional (PRI) y de múltiples movimientos al interior de su país, el más famoso de los cuales es el movimiento zapatista, que prometen hacerle la vida difícil.

En cuanto a las izquierdas que se quedan como oposiciones importantes, Andrés Manuel López Obrador con el PRD y otras izquierdas en México, Carlos Gaviria con el Polo Democrático en Colombia y Ollanta Humala con su Partido Nacionalista en el Perú, la suerte parece ser muy diferente para cada uno de ellos, dependiendo, a pesar de la alta votación obtenida en cada caso, del grado de institucionalización política en cada país. López Obrador enfrenta un futuro difícil por los enemigos que tiene dentro y fuera de sus filas y por lo reciente de la transición mexicana luego de ochenta años de dictadura priísta. Sin embargo, cuenta con la ventaja de la extensiva democratización de la vida pública ocurrida en México en los últimos veinte años. Gaviria y Humala vienen de contextos mucho más

débiles y en los que las mayorías de un día pueden ser minorías poco tiempo después por lo que habrá que ver cuánto han aprendido de sus primeras derrotas.

### **3.5 La tentación revolucionaria y los movimientos sociales**

A pesar de que los hechos parecen señalar lo contrario, existe quien interpreta el reciente giro a la izquierda como «un nuevo despertar de la revolución en América Latina» (Socialism and Democracy 2005). Esta tentación revolucionaria proviene del importante papel que están teniendo los movimientos sociales y ciudadanos en la izquierdización de la región. Es indudable que sin la movilización popular hubieran sido imposibles los gobiernos y oposiciones de izquierda, en especial en países como Argentina, Venezuela, Bolivia, Ecuador y México. La consigna «que se vayan todos» fue emblemática de este giro en la Argentina luego de la decepción frente a los gobiernos de Carlos Menem y Fernando De la Rúa; la resistencia popular al golpe de Estado contra Chávez en Venezuela que finalmente lo regresó al poder; la irrupción de las masas bolivianas contra la venta del país que quiso ejecutar Gonzalo Sánchez de Lozada; la prolongada movilización de millones de mexicanos por el fraude contra López Obrador; fueron todos sucesos del fenómeno mayor que puso de nuevo a los ciudadanos como protagonistas. Empero, si antes frente a las crisis políticas las únicas salidas eran el golpe de Estado o las ilusiones de la lucha armada, hoy se producen cambios de gobierno promovidos desde las calles pero que han respetado, al fin y al cabo, los cauces democráticos de la elección popular en su proceso.

La presencia de la movilización, sin embargo, tiende a ser identificada con revolución y el expediente para ello es calificar al movimiento como antisistémico. Por tal, «antisistémico», el radicalismo suele entender contrario al sistema capitalista e incluso a la democracia representativa. Y no hay duda de que hay movimientos que tienen este carácter anti-

capitalista. Sin embargo, en la historia de América Latina, en la mayor parte de los tiempos y casos, antisistémico ha significado antioligárquico más que anticapitalista. De acuerdo a las banderas de los movimientos actuales podemos decir que, en su mayor parte, lo que la gente rechaza es la exclusión económica y social, con las consecuencias políticas que ello implica en la configuración de democracias de baja intensidad, que promueve la versión capitalista neoliberal vigente. En el extremo se rechaza el «capitalismo de amigotes», que supone muchas veces el neoliberalismo imperante, y que puede llegar a la conspiración mafiosa, como ya señalamos, pero no al capitalismo como tal. Es más, los rasgos patrimoniales en los que muchas veces se apoya el modelo neoliberal refieren más a un orden oligárquico de carácter tradicional que a uno burgués, moderno y competitivo.

Existe también una variedad del pensamiento antisistémico anterior que señala la existencia de una suerte de «izquierda social» que estaría construyendo una democracia participativa, alternativa a la representativa, a la que finalmente superaría en la propia dinámica de la lucha social (Rodríguez–Garavito, Barrett y Chávez 2008). Esta posición no desdeña a los gobiernos de izquierda sino que los considera un instrumento más en la medida en que desarrollen «reformas no reformistas» que abran paso a la transformación revolucionaria. Finalmente se trata también de un punto de vista que tiene el «telos» de la revolución en el horizonte, desdeñando la eficacia del régimen representativo y el pluralismo político que este debe promover.

Las interpretaciones revolucionaristas se centran por ello en el análisis de los movimientos y de sus supuestas perspectivas en el mediano y el largo plazo, dando menor importancia a las victorias electorales de izquierda y centro–izquierda y a sus consecuencias ya como gobiernos para el cambio del paisaje político en la región. Asimismo, esta interpretación confunde el carácter ciudadano de los movimientos que han impulsado cambios de gobierno con las reivindicaciones parciales, tanto económicas y sociales como étnicas, que tienen distintos

sectores en cada país. Estas últimas muchas veces fundan sus propios movimientos, que suelen ser limitados en su radio de influencia local o sectorial, pero que en el proceso terminan coadyuvando a la democratización en su conjunto. El horizonte de la mayoría de los movimientos sociales sectoriales es entonces la ciudadanía y el cambio político democrático, más allá de que alcancen o no sus objetivos inmediatos.

### **3.6 Regresión, revolucionarización y democratización**

Frente a este giro a la izquierda, que, como hemos señalado, le da una mayor autonomía a la región creemos que se abre un terreno de disputa donde tienen influencia tanto factores externos al subcontinente, como propios de América Latina e internos de cada uno de los procesos nacionales en cuestión. La convergencia de estas influencias podría señalar hasta tres cursos posibles: la regresión neoliberal, la polarización revolucionaria y la profundización de la democracia.

La regresión neoliberal es la perspectiva a la que apuesta el imperio norteamericano y por la que trabajan Álvaro Uribe en Colombia y seguramente Felipe Calderón en México. Alan García en el Perú se alinea también en esta perspectiva. El proyecto de esta regresión es combinar democracias limitadas con un modelo económico excluyente al servicio de las economías desarrolladas. El modelo del Tratado de Libre Comercio que los Estados Unidos impulsa con estos países es el curso a seguir. Las posibilidades de una regresión o cambio de tendencia a partir de los gobiernos mencionados no son desdeñables tanto por la dimensión de los países como por su ubicación geopolítica. Un eje México, Colombia, Perú, con la eventual colaboración de Chile, conocido por sus acercamientos a los Estados Unidos a pesar de su presidenta socialista Michelle Bachelet, podría tener fuerza importante.

Las posibilidades de una regresión se acrecientan con el desarrollo de la tentación revolucionaria, sobre todo en la Venezuela de Hugo Chávez que parece tener el liderazgo de este

camino. Hasta ahora el curso de Chávez ha sido la polarización absoluta con los Estados Unidos y la precipitación de zanjamientos políticos en la región a partir de señalar quiénes están con él y quiénes están contra él. Esta actitud caudillista se junta con la realidad de un proceso político en el que se han producido pocas reformas de fondo y más bien se ha desarrollado una extensa red de clientela con el gobierno en funciones. Empero, la gran cantidad de dinero en efectivo producto de la bonanza petrolera lleva a Chávez a tener un poder muy importante que aún no sabemos en qué medida se ha visto afectado por la baja de los precios del petróleo. Los aliados más cercanos de Venezuela, por el momento, son Cuba, Bolivia y Nicaragua y quizá Ecuador, dependiendo de la actitud que tome Rafael Correa respecto de las tendencias existentes. La Cuba de Castro, sin embargo, se mueve con la cautela que le dan los años de protagonismo y Bolivia debe lidiar con graves conflictos internos antes de ocuparse de ser parte de una correlación internacional. El empuje es entonces grande pero las perspectivas, por la dificultad de conseguir aliados significativos, son limitadas.

Los últimos tiempos, sin embargo, entre 2008 y 2009, no parecen haber sido propicios para el asentar alguna de las tendencias. El enfrentamiento entre la regresión neoliberal y la polarización revolucionaria parece haberse hecho más agudo. La insistencia en una solución casi exclusivamente militar al conflicto interno en Colombia por parte del gobierno del presidente Álvaro Uribe ha llevado a que el mismo rebase las fronteras de ese país y motive las airadas reacciones de los mandatarios Hugo Chávez de Venezuela y Rafael Correa de Ecuador, corriéndose el riesgo de pasar de las discrepancias ideológicas y las diferencias políticas al enfrentamiento militar. Este riesgo se hace aún mayor con la ampliación de la presencia militar de los Estados Unidos en Colombia, una ampliación que no se preveía dado el enfoque aparentemente contemporizador del gobierno de Barack Obama hacia América Latina. La aparición del ingrediente militar en la relación entre países causa eviden-



te alarma, pero, el conflicto aparece todavía localizado y no ha logrado embarcar a una mayoría de países en el problema.

La democratización, entonces, a pesar de todos los problemas, parece ser el proyecto original de este giro a la izquierda y la tendencia que se mantiene en la mayor parte de los países que han tomado este rumbo. La democratización, sin embargo, es un camino difícil porque supone antes que nada una nueva relación entre política y economía, es decir, dar cuenta del problema que origina su demanda. No se trata de una alternativa anticapitalista sino de promover una economía de mercado inclusiva, que a la vez que facilita la inversión y protege los derechos de propiedad, multiplique también el trabajo y respete los derechos individuales y sociales. El grado en que esto pueda alejarse del paradigma neoliberal actual seguramente es difícil de predecir y dependerá de la situación específica de cada país. Pero lo que sí es claro es que esta nueva relación supone una autoridad pública que sea efectiva reguladora de los mercados y que promueva al mismo tiempo la redistribución del excedente productivo. La democratización implica también promover la participación de la población en la vigilancia de aquellos que han sido elegidos como autoridades políticas y en el estímulo a que den cuentas de su actividad. La proyección internacional de los gobiernos incursos en proyectos de democratización no es tampoco la sumisión a los Estados Unidos, pero ello no significa que alienten la polarización con ese país. Por el contrario, como lo han demostrado los gobiernos de Brasil y Argentina en los últimos años, lo que buscan es la formación de bloques regionales que negocien en mejores condiciones con los países desarrollados y en especial con los Estados Unidos.

Los próximos años no serán tiempos tranquilos en América Latina ya que cada una de estas tres tendencias tiene bases de poder importantes. Un posible escenario podría ser que ante la pérdida de espacio y del gobierno por parte del conservadurismo imperial en los Estados Unidos, si es que se supera el militarismo todavía vigente —en la nueva era de

Barack Obama— la tendencia regresiva pierda importancia y por lo tanto su contraparte revolucionaria. Esto daría posibilidades a las fuerzas de la democratización para que puedan ganar terreno y hacer un buen uso del espacio de autonomía tan difícilmente logrado.

En conclusión, podemos decir que en la América Latina de hoy se vive un giro a la izquierda como una tendencia dominante pero no definitivamente asentada. Esta izquierda, por lo demás, no tiene mucho que ver con la antigua izquierda latinoamericana, sea con las experiencias nacional-populares que nacen en la década de 1930 o con el romanticismo guerrillero de treinta y cuarenta años más tarde. Es un giro a la izquierda que en su mayor parte asume las banderas democráticas y no tiene otro camino que el de la reforma social. En el plano internacional, quizá si su efecto más importante es el desarrollo de una autonomía con respecto de los Estados Unidos que concentrado en solucionar la grave crisis económica y entrapado militarmente en otras zonas del planeta no tiene muchas posibilidades para retomar el control de la región.

Este giro afronta ciertamente desafíos, el principal de los cuales es alcanzar el éxito en el gobierno de aquellos países donde la izquierda ha ganado elecciones. Un primer e importante paso es la consecuencia que muchos de estos procesos demuestran con el veredicto de las urnas. La traición reiterada de muchos candidatos y luego presidentes, que prometían políticas redistributivas y luego aplicaban ajustes neoliberales empieza a revertirse y eso es una buena señal para la democracia latinoamericana. Ahora queda la segunda y quizá más difícil de las partes: reconciliar la economía con la democracia, creciendo, redistribuyendo y promoviendo la participación de la población. No existe una receta única para ello pero ciertamente el contexto es hoy más positivo que diez o quince años atrás y si se consolidan bloques regionales que puedan negociar un ingreso conjunto de la región al proceso de globalización el futuro será aún mejor para la izquierda y para el desarrollo de América Latina.

## 4. El Perú: la transición como utopía

### 4.1 Antecedentes

La insatisfacción de los peruanos con la política en general y especialmente con la democracia, que es un fenómeno persistente en los últimos años, es un excelente punto de partida para explicar la actual frustración con el proceso, si todavía cabe, de transición democrática en el Perú. De acuerdo con Latinobarómetro 2008, al Perú es al que peor le va, por lo menos de acuerdo a la percepción de sus ciudadanos, con la democracia. El 88% cree que se gobierna para unos cuantos poderosos, y ocupa el segundo lugar en esta apreciación en América Latina. Por otro lado, al 56% no le importa si el gobierno es autoritario o democrático si es que soluciona problemas. Solo el 14% de los peruanos encuestados aprueba la labor de su gobierno, lo que lo ubica en el último lugar de apreciación gubernamental en la región. La confianza en el Congreso se reduce al 12% y en los partidos al 11%, ocupando en, ambos casos también el último lugar. Por último, la autopercepción, con el 40% de los encuestados, nos coloca a los peruanos como los ciudadanos que creemos tener la peor democracia en el subcontinente. Con estos números, que son la repetición agravada de años anteriores en la misma medición, definitivamente que algo malo pasa con la democracia peruana.

La última transición se inicia con el deterioro de la dictadura fujimorista en 1997, alcanza su punto más alto con la huida

del dictador en noviembre de 2000 y el gobierno llamado «de transición» de Valentín Paniagua, que administra el pasaje a un gobierno escogido por elección popular en julio de 2001. Y se desvanece hasta convertirse en un espejismo de la memoria reciente, en la mediocridad y servidumbre de los últimos dos gobiernos elegidos. Sin embargo, lo que es el congelamiento de la actual transición no se explica en sí misma, ni en la autocracia a la que sucede, sino, por lo menos, en la dinámica del último período político que se inaugura con el sufragio universal a fines de la década de 1970 y que todavía nadie se atreve a (o puede) cerrar.

La experiencia peruana con la transición a la democracia es un caso interesante tanto práctica como conceptualmente. Por una parte, es una idea útil para el análisis de la dinámica política posterior a la dictadura velasquista, pero desafía a la vez, por sus diferencias comparadas, tanto el análisis de la dinámica de las transiciones en otros países de la región como el paradigma original de la herramienta conceptual. Su uso político, por otra parte, tanto por la élite partidaria como por agentes externos, ha sido limitado. Se ha restringido a ONG de «promoción democrática», a algunos contados intelectuales y a pocos políticos. Es más, quizá con razón, ha existido un cierto temor al término transición, como que mencionarlo alude a una tarea inacabada que casi nadie se atreve a emprender. Ello quizá se deba al desprecio práctico por la democracia, incluida la restringida, por parte de quienes mandan, incluso si la traen sus padrinos extranjeros.

La transición peruana de fines de la década de 1970, a diferencia de las ocurridas en el Cono Sur de América Latina, no fue el pasaje de una dictadura militar de derecha a un gobierno elegido que significara una ampliación de derechos, al menos individuales y políticos. Por el contrario, fue el tránsito de una dictadura militar de izquierda a un gobierno elegido, pero conservador, que brindó derechos políticos conculcados pero empezó a restringir los derechos sociales logrados durante el velasquismo. Esta primera diferencia lleva a cuestionar el

significado necesariamente progresista de las transiciones, así como la eficacia de las democracias resultantes como órdenes políticos que puedan traer bienestar a sus sociedades.

Esta diferencia, además, cuestiona el enfoque epistemológico del paradigma original de las transiciones a la democracia, que era el enfoque conductista que señalaba las transiciones como producto casi exclusivo de la interacción entre actores. La aparición de un ejemplo que le presenta variantes al modelo, y que resalta factores estructurales y sus consecuencias en derechos de colectivos como son los derechos sociales, nos lleva a la necesidad de, por lo menos, matizar el enfoque conductista y marchar a un enfoque de síntesis en el que los actores se muevan de acuerdo a intereses, que se procesan en instituciones y está anclados originalmente en las estructuras sociales y políticas.

Asimismo, la particularidad peruana va a señalar también el choque de perspectivas sobre lo que debe ser la democracia resultante de la transición. Para las transiciones conosu-reñas, se trata de recuperar un pasado democrático existente en la historia de sus respectivos países, al igual que para los partidos políticos de centro y de derecha en el Perú, los partidos tradicionales del precario orden democrático anterior a 1968, se trata también de recuperar la situación anterior. Para la izquierda de la época, por otra parte, la izquierda legal —me refiero especialmente a la Izquierda Unida peruana— se trata de ir a una democracia nueva, distinta de la existente antes de 1968 y que recoja los derechos sociales alcanzados durante el velasquismo y restringidos por la transición. Esta perspectiva se emparenta con el ánimo refundacional planteado por diversos grupos progresistas luego de la caída de Fujimori. En resumen, es la necesidad de entender la democracia como un nuevo comienzo y no como la reedición de algo previamente existente en el Perú.

Si ponemos la cuestión en perspectiva histórica el problema específico de la forma de gobierno en el Perú es cómo romper el péndulo entre dictadura y democracia. De 190 años

de vida republicana, las formas, que a duras penas podemos considerar como democráticas, abarcan un período de apenas treinta años. El péndulo entonces está inclinado a la dictadura y la democracia como régimen no ha echado raíces sólidas en el país. Sin embargo, en los últimos treinta y dos años, el período que va de 1977 a 2009, la tendencia parece querer empezar a cambiar. Lo distintivo de este último período es que en él se dan las primeras experiencias democráticas sin exclusiones ni de ciudadanos ni de partidos, es decir, con sufragio universal efectivo, sentando un hito en la historia política del Perú. Este período se puede distinguir entonces de las anteriores experiencias democráticas y en él podemos observar con mayor claridad la contradicción entre igualdad política, que tiende a incrementarse al extenderse los derechos y crecer el cuerpo de ciudadanos y desigualdad social que se agudiza por la aplicación de los ajustes neoliberales.

El Perú ha pasado en este último período por dos transiciones a la democracia y una regresión autoritaria. Los tres son procesos inacabados que no han llevado a ningún régimen político definido. Me refiero, en primer lugar, a la transición del gobierno militar al segundo *belaundismo*, que se da entre 1977 y 1980. Se trata de una transición que jamás se consolida, que está asediada por la crisis económica y por la guerra interna y que agota su proyección con el golpe de Estado del cinco de abril de 1992. Luego está la transición reciente entre el 2000 y 2001, cuya fase de consolidación no termina ni aborta y parece que así, congelada, hay actores muy poderosos que quisieran que continúe. Por último, a la regresión autoritaria que ocurre, a contrapelo de lo que sucedía en el resto de América Latina, entre 1992 y 2000. Este período ha causado gravísimos daños al sistema político y ha debilitado muy seriamente las posibilidades de actores e instituciones para regresar a un régimen democrático representativo. En los tres procesos, transiciones y regresión, la relación economía-política y, por lo tanto, democracia y mercado es fundamental. En la primera transición es el regreso de un populismo militar tardío a un neoliberalismo a

medias, en la regresión es la imposición sin anestesia del modelo neoliberal y en la segunda transición es el aseguramiento de la continuidad económica impuesta con formas democráticas. Pero en todos los casos se trata de establecer un régimen de propietarios que puede brindar algunas libertades aunque siempre bajo su hegemonía.

Pero, como decía al principio toda democracia o, mejor para este caso, todo régimen político, necesita de Estado. Y, los últimos treinta años, en los que ningún proceso se consolida, expresan las dificultades de asentar un orden estatal definido. El período comienza en 1977, cuando se define la primera transición y se sella la suerte del velasquismo, el esfuerzo más importante, aunque autoritario, de construir un Estado nacional, por la vía del tardío populismo militar, en la época republicana. De allí para adelante el giro estatal ha sido conservador, en el sentido de alejarse del Estado de todos y regresar al Estado de clase. Los sucesivos gobiernos en la sucesión democracia–dictadura–democracia, han retornado de la afirmación nacional a la afirmación patrimonial, es decir, al Estado como gestor de intereses particulares. Cabe anotar que se trata de un Estado donde la característica patrimonial hace que la división del trabajo entre grandes propietarios y gobernantes de turno sea borrosa. En este sentido se trata de una forma estatal que se mantiene más tradicional que moderna, lo que le impide desarrollar hegemonía, o sea persuasión de su forma de dominación sobre la mayoría de la población por largos períodos. Esta característica, que se hereda del Estado oligárquico, va a ser central para entender la especie particular de neoliberalismo que se implanta en el Perú y la especial economía política del mismo, sobre todo a partir del golpe del cinco de abril en adelante.

Este regreso del Estado patrimonial significó primero una aguda disputa, en la década de 1980, y luego el regreso pleno de esta forma estatal, en su versión neoliberal, en la década de 1990; una forma de dominación que está a punto de cumplir dos décadas. Lo interesante, y que quizá lo haga especialmen-

te durable es que ha podido tomar formas autoritarias primero y democráticas después sin que por ello podamos vislumbrar siquiera que vaya a cambiar su esencia clasista y en este sentido excluyente. La democracia, sin embargo, ha terminado siendo un inquilino incómodo para este giro conservador del Estado peruano creando una situación en la que las libertades ciudadanas chocan, a veces cotidianamente, con los esfuerzos controlistas de un Estado que no oculta expresar solamente a un minoría. El problema es que no hay visos aún de que esta relación Estado–democracia vaya a cambiar de manera que uno sea el promotor y no la contradicción del otro, tal como veremos en las páginas que siguen.

#### **4.2 La transición sin consenso**

Entre 1977 y 1980 se da una transición a la democracia sin consenso económico ni político. El origen de esta situación es el carácter heterogéneo de la coalición de facto que impulsa este proceso, conformada por movimientos sociales y partidos políticos tanto de izquierda reformista y revolucionaria, de centro populista como de derecha oligárquica. En esta coalición que con dificultad podemos llamar democratizadora el objetivo común de izquierda, centro y derecha era terminar con la dictadura militar<sup>8</sup>, pero sin claridad para construir un régimen democrático que significara un avance sustantivo frente al régimen anterior para todos los sectores. La izquierda quería la revolución social y la derecha regresar a un orden lo más parecido posible al que dejaron antes del golpe del tres de octubre de 1968. El centro populista representado por el Partido Aprista quiso en algún momento representar un camino intermedio que recuperara algunas reformas del gobierno

---

8 Es preciso distinguir entre las dos fases del gobierno militar de la década de 1970. La primera entre 1968 y 1975, encabezada por Juan Velasco Alvarado, que tuvo un carácter de nacionalismo militar reformista. La segunda, entre 1975 y 1980, encabezada por Francisco Morales Bermúdez, que tuvo un carácter de contrarreforma en los ámbitos económico y social y lideró un proceso de transición a la democracia.



militar pero fue absorbido por su ya antigua convivencia con la derecha. Por esta razón denominé años atrás a este pasaje como una «transición conservadora» (Lynch 1992). Recuerdo que en la época Sinesio López me dijo que todas las transiciones eran conservadoras. Se refería a la moderación que se solía recomendar en estos procesos, pero yo no me refería al tema de la moderación sino al distinto curso, ya señalado líneas arriba, que adopta la transición peruana en contraste con las del Cono Sur. Por ello, se puede señalar que la coalición de facto, de movimientos y partidos, en este caso nunca llega a ser una coalición de gobierno.

Quien provoca la transición es un movimiento social conformado por sindicatos y organizaciones populares conducido por partidos de izquierda radical. Estos desarrollan dos paros nacionales de importancia: el primero, de extraordinario impacto político, en julio de 1977 y el segundo, mucho mayor en participación aunque de menor impacto, en mayo de 1978. El primero lleva a los militares a convocar a elecciones a una Asamblea Constituyente, con lo que se inicia la transición, aunque todavía en arena movediza. El segundo, en cambio, los lleva al convencimiento de convertir la coalición de facto que los excluía, en una coalición democratizadora sobre la base de una alianza entre el Partido Aprista y las Fuerzas Armadas, que agrupara al centro y la derecha social y política. La conformación de esta coalición tuvo dos costos para los militares en el poder. Por una parte, por exigencia de sus nuevos aliados conservadores, olvidarse de las últimas reformas velasquistas que aún pálidamente sobrevivían. Por la otra, el retiro de Acción Popular, partido de centro-derecha, de la competencia electoral constituyente, iniciativa del gran táctico que fue Fernando Belaunde y que le permitió capitalizar buena parte del ánimo antidictatorial radical. Sin embargo, los militares obtuvieron también un gran logro para sus objetivos que fue excluir del curso central de la transición a los movimientos sociales y a la izquierda partidaria, tanto reformista como revolucionaria, a los que veían como una amenaza para la institucionalidad es-

tatal y para las propias Fuerzas Armadas. Ayudó a conseguir este último objetivo la propia izquierda más interesada en sus utopías e intereses corporativos de corto plazo que en la democracia posible y deseable. Esta transición sin consenso y con la exclusión de los que la provocaron, es la que incubó la década larga de 1980 a 1992, el más prolongado período democrático hasta la fecha y también uno de los más dramáticos de nuestra historia republicana.

La definición de la transición a favor de la centro-derecha a mediados de 1978 tiene como uno de sus efectos inmediatos la puesta en práctica del primer programa de ajuste de carácter neoliberal (Iguñiz, Basay y Rubio 1993), llevado adelante por exigencia de sus nuevos aliados conservadores, Javier Silva Ruete desde el Ministerio de Economía y Finanzas y Manuel Moreyra desde el Banco Central de Reserva. Este programa, que había tenido ya algunos antecedentes aislados en años anteriores, se lleva por primera vez adelante como un enfoque de conjunto, con la extraordinaria ventaja política de la nueva coalición democratizadora que excluía a la izquierda y afirmaba el carácter conservador de la transición.

En términos de ordenamiento estatal, sin embargo, se da el caso curioso de la conjunción de fuerzas contradictorias, trabajadores e izquierda radical por un lado, partidos tradicionales y derecha liberal por el otro, que al impulsar la transición, permiten el alejamiento del Estado nacional y el regreso al patrimonialismo. Esta coalición se forma por el carácter represivo del régimen militar en sus dos fases y, a la postre, termina siendo funcional a las fuerzas para las que cualquier desarrollo se debía dar a partir del Estado patrimonial excluyente. No le será fácil al Estado patrimonial volver a poseionarse en la escena, ya que, desaparecido por las reformas velasquistas en su versión oligárquica, debía ahora ensayar trajes neoliberales. Estos últimos serán especialmente difíciles de probar ante la formidable multiplicación ciudadana, producto del sufragio universal, ocurrida en la época y las nuevas expresiones políticas de la misma, que darán todavía

una dura lucha en la larga década de 1980 a 1992 para evitar, nuevamente sin suerte, la instalación de un Estado ajeno a la mayoría nacional.

### 4.3 La democracia sitiada

Entre 1980 y 1992 el Perú tuvo su período democrático más largo de la historia republicana. En 1985, incluso, por primera vez un presidente elegido, Fernando Belaunde Terry, le entregó el mando a otro presidente elegido, Alan García Pérez. Es más, este es el período que inaugura la democracia sin restricciones formales. Participaron todos los peruanos mayores de 18 años, así como los analfabetos, de acuerdo a la recién aprobada Constitución de 1979, y todos los partidos políticos que lo desearan, pues ya no existían los impedimentos para las agrupaciones de «filiación internacional» según señalaba la Constitución de 1933. Sin embargo, difícilmente podríamos decir que se trató de un período de estabilidad democrática. Por el contrario, fue uno de los períodos más turbulentos de la historia peruana, en el que se puso en riesgo, según algunos observadores al final de la década de 1980, la existencia del Perú como país independiente. Es más, el período fue cerrado de manera violenta con el «autogolpe» de Alberto Fujimori, elegido democráticamente en 1990, pero convertido en dictador el cinco de abril de 1992.

Empero, a diferencia de años recientes el Perú inició la década de 1980 con un sistema de partidos que cubría todo el espectro político, en la medida que participaban todos los actores de izquierda, centro y derecha que quisieran hacerlo. Sin embargo, esta extensión política se contradecía con un alto grado de polarización o intensidad ideológica, consecuencia de la transición sin consenso a la que aludimos líneas arriba, lo que tal como señala Sartori (1992) suele contrarrestar la pluralidad y extensión de los sistemas de partido. El proceso constituyente que convocan los militares antes de irse no incluye, como ya señalamos, a los sectores de izquierda, a pesar

de que ellos participan de la Asamblea respectiva, por lo que no cumple con la función de crear un acuerdo constitucional en torno al cual construir la democracia. Es cierto también que esta exclusión no se debe solo al afán de la derecha y los militares sino a la propia decisión de la izquierda de la época, ambivalente frente a la democracia representativa, que duda del mecanismo constitucional y decide finalmente no suscribir la Constitución resultante. Resulta paradójico cómo esta negación inicial será cambiada en el curso de los años, y los mismos que denunciaron la Constitución de 1979 por «burguesa», terminarían defendiéndola frente al golpe de Estado de Alberto Fujimori y a la barbarie neoliberal.

Otra característica de este período es la ausencia de movimientos sociales con una influencia política significativa, tal como fue el caso, a pesar de su derrota, de los movimientos sociales de pobladores y trabajadores en la década de 1970. Lo que quedaba del movimiento sindical en este docenio democrático tiene dos momentos de auge en los años 1983–1984 y 1988, cuando intenta enfrentar sin éxito los estragos de la crisis económica de la época. Sin embargo, su influencia es decreciente y sus lazos con la izquierda legal también se adelgazan progresivamente. Los movimientos subversivos, el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) y Sendero Luminoso, a pesar de múltiples afirmaciones en contrario, tampoco tienen una influencia en movimientos significativos. Es más, sobre todo Sendero Luminoso, es repudiado en muchos lugares por su práctica de asesinar a los dirigentes populares que no se sometieran a sus directivas. A pesar de todo, los trabajadores continúan luchando por sus derechos durante los gobiernos de Belaunde y el primer García, reduciendo en un 50% el número de horas–hombre perdidas por paros y huelgas entre 1980 y 1990, pero no terminando con la actividad sindical como veremos si sucede más adelante con el régimen autoritario de Fujimori (INEI 2002). Lo que florece en la época son los movimientos de sobrevivencia: los comedores populares y el vaso de leche, como respuestas, se

suponía de emergencia, frente a la inflación galopante. Estos movimientos sí tuvieron una relación importante con Izquierda Unida mientras esta estuvo en auge. Sin embargo, por su propia naturaleza, demostrarían una muy pequeña capacidad de autonomía, y serían en buena medida cooptados y clientelizados de manera creciente conforme avanzaba la crisis en proceso que alcanzaría su culminación durante la dictadura de Fujimori y Montesinos.

El carácter conservador de la transición tuvo como consecuencia un primer gobierno también conservador, basado en la alianza entre un partido de centro derecha como Acción Popular con otro de derecha como el Partido Popular Cristiano (PPC). Este gobierno buscó implementar un «tibio liberalismo» (López 1997) como solución a la crisis económica que se heredaba del gobierno militar, aunque sin la contundencia que el neoliberalismo tendría después por la fuerza de una oposición mayoritaria contraria a este programa. Podemos decir, por ello, que hubo un ánimo de cambio progresista en un sector ampliamente mayoritario del electorado, que se expresa en la importancia política del Partido Aprista, como alternativa de centro-izquierda y de Izquierda Unida, como alternativa de la izquierda legal, en el período. Por primera vez en la historia la izquierda peruana tuvo una representación electoral importante y una actuación política relativamente unitaria. No está demás decir que el Partido Aprista ganó la elección presidencial de 1985 con Alan García y que Izquierda Unida ganó la elección municipal de 1983 en Lima con Alfonso Barrantes a la cabeza. Además, hasta enero de 1989, mes del Primer Congreso de Izquierda Unida que consagra su ruptura, el candidato de la misma Alfonso Barrantes encabezaba las encuestas de opción de voto para las elecciones generales de 1990. El que tanto el Partido Aprista con García como la Izquierda Unida con Barrantes defraudaran las expectativas de cambio del electorado por no estar a la altura como representación política de lo que demandaba la coyuntura, no permite obviar este hecho fundamental. Asimismo, a este ánimo de

cambio y a esta representación progresista se juntaba la importante organización social que venía de la década anterior. Ella expresaba los cambios en la extensión y composición de la ciudadanía y constituía un formidable apoyo para las nuevas alternativas políticas.

La característica central de este período democrático fue el desarrollo de fuerzas antisistema muy fuertes sobre todo de izquierda pero también de derecha. Este fue el caso de Sendero Luminoso y el MRTA por la izquierda, que deciden levantarse en armas contra la naciente democracia, y sectores de las Fuerzas Armadas y de la derecha empresarial y política, que finalmente imponen su estrategia de guerra sucia en respuesta a la guerra subversiva de los primeros. La existencia de fuerzas antisistema con capacidad de destruir la democracia, como finalmente ocurrió, es un factor desestabilizador de primer orden al cual pueden subsistir pocos regímenes políticos y que de por sí constituye un elemento de crisis permanente<sup>9</sup>. Pero esto no fue lo único que sucedió en el Perú. Tuvimos también fuerzas desleales con la democracia que participaban del régimen mismo, al igual que en el caso anterior, principalmente de izquierda pero también de derecha. El extremo en este caso fueron los grupos radicales dentro de Izquierda Unida que llegaron a plantear la necesidad de ganar las elecciones para desencadenar, desde el gobierno, la guerra civil. Este planteamiento fue el que llevó a la ruptura a Izquierda Unida y a su desaparición como alternativa política.

A la existencia de estos fenómenos se sumó la naturaleza de los dos temas clave que estuvieron en discusión en la época: la crisis económica y la guerra interna. En ninguno de los dos temas, ninguno de los dos gobiernos democráticos del período, el de Belaunde y el primero de García, tuvieron políticas —pedir que fueran adecuadas ya hubiera sido demasiado— que los enfrentaran. Y a los gobiernos se sumaron sus

---

9 La Comisión de la Verdad y Reconciliación señaló en su Informe final que la guerra interna causó una cifra aproximada de 69,000 muertos, lo que nos permite darnos una idea de la magnitud de la conmoción.

respectivas oposiciones, que tampoco supieron plantear en su momento alternativas viables. Es más, los que debían ser los actores de la democracia se desgastaron en una dinámica de enfrentamiento cotidiano que se complementa con el arreglo tras bambalinas, propio de la política criolla. Esta interacción subordina a la competencia-cooperación, propia del régimen representativo. Mientras tanto, abdicaron de la autoridad democrática que habían obtenido en las urnas y dejaron que, poco a poco, los poderes fácticos fueran tomando las decisiones, es especial en los dos temas clave señalados.

El desarrollo de esta conducta en los actores políticos se debe al agotamiento en el período de dos formas de representación que venían de atrás en la política peruana. Me refiero a la representación populista, de relación caudillo-masa indiferenciada, que venía del período anterior al velasquismo, y a la representación corporativa, en la que algunos dirigentes sociales y/o políticos asumían la representación, con razón o sin ella, de determinado sector social o gremial. La primera forma es característica de líderes como Belaunde, García y Barrantes, que eran producto de partidos anteriores a 1980. La segunda, de organizaciones políticas, tanto del APRA como de los partidos de izquierda, que se caracterizaban por autoproclamarse, con singular audacia, representantes de determinado sector de la población. La transformación ciudadana que venía ocurriendo en el Perú desde la década de 1960 rebasaba los marcos de estas formas de representación y reclamaba una participación más directa, por la vía de los amplios sectores movilizados en la época, en el proceso de representación, buscando desarrollar algo que podría haber sido una representación ciudadana.

Por otra parte, la grave falla de los gobiernos y las oposiciones, es decir, de todos los partidos que actuaban en democracia, se da en el contexto de una ciudadanía menos tolerante con los políticos, tanto por su formidable crecimiento en los veinte años anteriores, como por su mayor organización en una sociedad civil, principalmente popular y particularmente

demandante, en términos reivindicativos, lo que lleva a un agudo desprestigio de la política, los políticos y los partidos<sup>10</sup>. Así, la inexistencia de políticas, la dinámica de enfrentamiento y la sociedad movilizadora, sumada a las fuerzas antisistema desde fuera del régimen y desleales desde dentro, llevó a lo que Sartori (1992) señala como un movimiento centrífugo que suele hacer volar por los aires, como efectivamente sucedió, la democracia en el que ocurre.

No olvidemos también que este es el período de la caída del Muro de Berlín y el fin de la Unión Soviética y que por más lejana que una posición izquierdista pudiera estar del denominado «campo socialista», la existencia de este, en el ambiente de la Guerra Fría, limitaba el espacio de acción del sistema capitalista y en especial del denominado capitalismo salvaje. En esta situación mundial es que se dan tres hechos en el Perú que marcan el destino de la democracia. Primero, la división de Izquierda Unida, en su momento la fuerza de izquierda más importante de la región y hasta principios de 1989 Alfonso Barrantes, su candidato presidencial, el político con más posibilidades de ganar las elecciones de 1990. Segundo, el fracaso del gobierno aprista, primer gobierno de Alan García, que pretende implementar un programa populista muchos años después de que este se había agotado en la región y, por lo tanto, se había vuelto económica y políticamente inviable. Vale anotar que este gobierno llevó al país a una espiral inflacionaria que superó el millón por ciento en su período. Y tercero, la derrota militar de Sendero Luminoso y el MRTA, iniciada en las postrimerías del período democrático y concluida durante la dictadura de Alberto Fujimori. En estas circunstancias se crean las condiciones para el golpe de Estado y para la regresión que pasará a tratar.

---

10 Se produce aquí lo que en un artículo anterior (Lynch 1995) he llamado la multiplicación ciudadana, que lleva a la contradicción entre una vieja política, de competencia entre élites muy restringidas con sectores sociales de referencia reducidos, y una nueva ciudadanía, más organizada, que plantea nuevas demandas y exige diversos tipos de representación.



En términos de la teoría de las transiciones lo que hubo en el Perú fue un fracaso de la consolidación democrática. La democracia no llegó a ser «el único juego posible» en la política de la época, no solo por la importancia de la movilización popular, muchas veces extraña a la institucionalidad vigente, sino también por el peso que fueron adquiriendo los actores armados. Así, tal como señala Sinesio López (1987), el escenario de la política democrática fue desplazado por el escenario de la guerra, como el espacio privilegiado de la lucha por el poder. El predominio del escenario de la guerra empezó la liquidación política y a veces también física de los partidos que luego, con la imposición del ajuste económico neoliberal, terminaría Fujimori. Esto llevó a un dominio de los poderes de facto, me refiero a las Fuerzas Armadas, los grandes empresarios, los organismos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial, los grupos alzados en armas, etcétera, alejados del veredicto de las urnas y del control ciudadano, lo que finalmente desembocó en el golpe de Estado del cinco de abril de 1992. Se comprobó en el Perú, amargamente, la falacia de la consolidación, a la que hacemos alusión líneas arriba<sup>11</sup>. La institucionalidad vigente fue rebasada por los actores desleales y antisistema, tanto por la voluntad de los mismos como por la incapacidad de esa democracia para señalar alternativas específicas.

Sin embargo, en el caso peruano, a diferencia de otros en América Latina, no fue el choque entre la democracia (representativa) recuperada y un programa neoliberal ya implementado lo que hizo explotar esta primera transición, sino el choque entre la democracia y los actores desleales y antisistema, que la jaloneaban en rumbos opuestos, y que la dejaron, al fin y al cabo, hecha jirones. Triunfaron, eso sí, los poderes de facto cuyo programa económico era el ajuste neoliberal y para imponerlo tuvieron que derrotar a todas las fuerzas que se oponían al mismo y contar con la ayuda del comportamiento irresponsable de esos opositores.

---

11 Véase el capítulo 2, acápite 2.5.5.

Esta situación de crisis económica y guerra interna no permitió que se afirmara el Estado patrimonial que se había buscado reorganizar luego del velasquismo, dando como resultado un orden estatal alejado de la voluntad de lograr identidad nacional y con una muy débil capacidad de cumplir con sus funciones básicas de monopolio del uso de la violencia y de control sobre el conjunto del territorio. Por una parte hubo fuerzas democráticas que desafiaron este impulso patrimonial, Izquierda Unida especialmente, y por la otra los grupos subversivos que no cesaron en desafiar su capacidad de control del orden, lo que llevó a los comentarios de inviabilidad del país que se volvieron comunes a fines de la década de 1980.

#### 4.4 La regresión autoritaria

Lo que ocurrió en el Perú entre 1992 y 2000 fue una regresión autoritaria en todos los órdenes: político, económico y social, tanto respecto a la democracia que la precede, más allá de la precariedad de la misma, como respecto a la dictadura velasquista que, a pesar de su autoritarismo, reivindicó a la nación y extendió los derechos sociales. En este sentido la regresión autoritaria de la década de 1990 significa un corte en el proceso histórico peruano que busca romper con los treinta años anteriores de lucha por la democracia y el cambio social y más bien trata de empatarse con el patrimonialismo oligárquico que había sido temporalmente derrotado, pero no eliminado, por las «incursiones democratizadoras» y sus expresiones sociales y políticas, de las que habla Sinesio López (1992), en las décadas anteriores.

Esta regresión autoritaria instituyó en el poder, por la vía del golpe de Estado, una coalición de poderes fácticos constituida por el *outsider* exitoso Alberto Fujimori, un sector de la cúpula militar, los grandes empresarios nacionales y extranjeros, los organismos financieros internacionales y los tecnócratas o *technopols* (Domínguez 1998) ligados a los anteriores.

Hacemos la mención específica porque estos socios formarían un sistema de poder para desarrollar diversos intereses que trascienden la política y también el período de esta regresión. El objetivo de la coalición fue establecer un nuevo modelo económico y político para un largo período, así como reorganizar el Estado patrimonial languideciente que heredaba de la década anterior. Esto significó el ajuste neoliberal en economía, promovido por el FMI y el Banco Mundial y un conjunto de reformas en el sector económico que abrieran y liberalizaran su funcionamiento. Ello implicó el recorte drástico de los derechos sociales y del papel del Estado, no solo como propietario, sino también como planificador y regulador de las actividades económicas y sociales.

Esta coalición fue liderada por Alberto Fujimori y su asesor de inteligencia Vladimiro Montesinos. Este liderazgo le da un giro mafioso al régimen de facto, que terminó convirtiendo al Estado en una maquinaria del delito, repartiendo prebendas a los amigos del régimen y amedrentando e incluso eliminando a sus enemigos (Dammert 2001, Pease 2003). Se desarrolla así lo que he venido en llamar un «capitalismo de amigotes», en el que la rentabilidad de un negocio no estaba definida por la competitividad de los factores de producción sino por las buenas relaciones con las esferas del poder. Es interesante al respecto el silencio de los aliados de la coalición golpista sobre el carácter mafioso que adopta el poder estatal. Ellos prefieren ser cómplices de los delitos de lesa humanidad cometidos antes que renunciar a las importantes prerrogativas que obtuvieron, en los órdenes económico, político y de seguridad, con la dictadura<sup>12</sup>.

---

12 Resalta la actitud, de negación o indiferencia, que han tenido tecnócratas y grandes empresarios, que fueron funcionarios y aliados del régimen fujimorista, respecto a las matanzas ocurridas en estos años, por dos de las cuales ha sido recientemente encontrado culpable Alberto Fujimori y condenado a veinticinco años de cárcel por la Corte Suprema del Perú. Un punto significativo es la carencia de una autocrítica pública del gremio empresarial CONFIEP por su apoyo a la dictadura, a diferencia de las Fuerzas Armadas que, por lo menos declarativamente, sí hicieron la autocrítica respectiva.

Son importantes al respecto las precisiones que hace Francisco Durand (2004) sobre el aprovechamiento del poder político por parte del empresariado durante la dictadura en cuestión. Durand distingue entre la fracción abiertamente corrupta del empresariado que participa, junto con altos funcionarios del Estado, en grandes negociados, como fueron la compra de armas y la recompra de los papeles de la deuda externa, y los privilegios que obtiene, de manera legal pero abusiva, el conjunto del sector empresarial por la vía de diversas acciones y decisiones del Estado. Respecto de lo último, señala que los grandes rubros en los que se procesaron estos privilegios fueron: los contratos de estabilidad tributaria, las privatizaciones de empresas públicas, las exoneraciones tributarias, los rescates bancarios y la legislación «sastre» o a la medida de algún sector o grupo empresarial específico. El usufructo de estos privilegios es lo que conforma la «renta política» de los empresarios, que se convierte en parte fundamental de sus ganancias y que desafortunadamente sobrevive a la dictadura y continúa siendo obtenida en democracia. Este tipo de captura empresarial del Estado, desconocido en su intensidad y rentabilidad en la historia peruana, es el elemento fundamental del continuismo, como veremos más adelante, entre los gobiernos de Fujimori, Toledo y García, que, más allá de pertenecer a distintos regímenes políticos, tienen una relación similar con el poder económico.

Sin embargo, este golpe de Estado, más allá de su carácter regresivo y autoritario, tuvo el efecto de aumentar a los ojos de la gente de manera drástica e inmediata la capacidad estatal para controlar, siguiendo la definición clásica, la población y el territorio y recuperar el monopolio del uso de la violencia que en la época aparecía amenazado. Este efecto de recuperación de la capacidad estatal se vio corroborado, para suerte de Fujimori y sus secuaces, algunos meses más tarde con la captura de Abimael Guzmán y buena parte de la dirección de Sendero Luminoso. Es decir, mostró un Estado eficiente en el uso de la fuerza, cuestión históricamente venida a menos en la tra-

yectoria del Estado peruano. Desafortunadamente, este tipo de uso de la fuerza, que aparecía en ese caso como salvadora, no había sido frecuente en períodos democráticos y menos en el docenio anterior que se había caracterizado por sus fracasos en la lucha antisubversiva. Este efecto es lo que explica la popularidad instantánea del golpe y, junto con su corroboración, uno de los elementos cruciales que le brindan legitimidad en los años siguientes.

La reorganización del Estado, que se inicia a plenitud con el golpe del cinco de abril de 1992, permite afirmar definitivamente el Estado patrimonial en una nueva versión neoliberal, que supera la debilidad del aparato estatal demostrada en el período anterior. Sin embargo, esta vez con un componente nuevo, de carácter criminal, que supone la conversión del aparato estatal en una maquinaria mafiosa que usa los recursos públicos para hacer negocios por la vía del delito en casi todos los rangos imaginables. La vuelta del Estado patrimonial supone la reorganización de las relaciones entre economía y política para favorecer las necesidades de acumulación de un pequeño grupo de grandes empresarios nacionales y extranjeros y promover el consumo, en el mediano plazo, de los sectores sociales de las clases medias y altas allegadas a este tipo de acumulación capitalista. El regreso del Estado patrimonial tiene como efecto también el regreso de muchos de los mecanismos de distancia señorial entre las clases sociales, propios de la dominación oligárquica, que habían sido abandonados durante el velasquismo pero que en este período encuentran terreno fértil para una reedición por la vía del despojo de los derechos sociales. La superación de la debilidad estatal, asimismo, con el cese de la violencia y el control del territorio, le permite un prestigio inicial a esta reorganización del Estado. Empero, su carácter mafioso, útil para asentarse como forma de dominación, llevaría a la postre a erosionar el régimen que la originó llevando a este último a su debacle. Pasará entonces el fujimorismo, pero quedará el orden estatal que dio a luz, sin la mafia como característi-

ca dominante pero con la misma prepotencia neoliberal que asienta en sus primeros años.

La regresión empieza con el predominio del escenario de la guerra sobre el escenario de la democracia, todavía a mediados de la década de 1980, cuando el gobierno de Fernando Belaunde ordena la entrada de las Fuerzas Armadas para reprimir a los grupos subversivos pero sin una estrategia militar de la democracia<sup>13</sup>. Esto lleva a los poderes fácticos, actores principales del escenario de la guerra, a tomar la iniciativa en la política peruana y desplazar a los partidos que, como ya señalamos, abdican en su mayoría de las responsabilidades que les había dado el mandato popular. Este desplazamiento cambia la dinámica de la interacción política que pasa de ser la del enfrentamiento y el arreglo entre notables a convertirse, simple y llanamente, en la interacción amigo-enemigo, en la que uno debe eliminar al otro para sobrevivir. Un ejemplo trágico de este cambio lo da el intento infructuoso de los presidentes de ambas cámaras del Congreso de la República por comunicarse con el presidente Alberto Fujimori en las semanas previas al golpe de Estado del cinco de abril de 1992. Los presidentes de las cámaras eran ambos del PPC, de derecha, y habían apoyado al Fujimori en el impulso a las reformas neoliberales, pero habían tratado también de poner freno a sus impulsos autoritarios desarrollando un agudo conflicto entre ambos poderes entre fines de 1991 y principios de 1992. En otras palabras, luego del enfrentamiento buscaban el arreglo propio de la política criolla. Fujimori jamás los recibió y hoy podemos señalar que la razón no era la falta de cortesía republicana, sino el cambio que ya se había producido pero que aún no era explícito en la relación entre los actores políticos.

El predominio del escenario de la guerra va a llevar también a que desaparezca en la población el anhelo de cambio social que existe hasta, por lo menos 1988, transformándose

---

13 Esta falta de una estrategia democrática hace que entre 1983 y 1984 se produzca la cifra más alta, aproximadamente 5,000 muertos, en el curso de la guerra interna.

en un deseo de orden, conforme se agrava la crisis, casi a cualquier precio. Este deseo de orden es lo que explica el masivo respaldo del 82% de la opinión pública al golpe de Estado en el momento en el que es perpetrado. La legitimidad inicial basada en el miedo va a ir trocándose en una legitimidad por resultados que se basa en los éxitos iniciales obtenidos en los terrenos económico y de seguridad. El miedo es un sentimiento de especial consideración en un momento en el que Sendero Luminoso, luego de importantes derrotas en el campo, intenta una ofensiva sobre Lima y desarrolla atentados de envergadura en zonas de clase media acomodada. En esta coyuntura se producen los crímenes de Barrios Altos y La Cantuta, como prácticas de guerra sucia para reprimir el terrorismo senderista, pero en esos momentos también se captura a Abimael Guzmán y a la cúpula de su organización. Al miedo, que profundizan los atentados senderistas, se responde con terrorismo de Estado y finalmente con la captura del líder subversivo. Esto lleva a que en un corto tiempo al miedo le sucedan resultados cuyo horror para conseguirlos no importa mucho de inmediato, afianzándose el poder autoritario. Los golpistas, sin embargo, tendrán dificultades con la legitimidad legal, no solo por los vicios con lo que llenan estos procedimientos, sino porque el miedo poco a poco va quedando atrás y la legitimidad por resultados empieza a fallar.

Otra víctima del escenario de la guerra es el movimiento social. La movilización sindical que había sido central en la transición de finales de la década de 1970 y que continúa resistiendo en la década de 1980 es prácticamente desaparecida luego del golpe de Estado del cinco de abril de 1992. Las huelgas, en términos de horas-hombre perdidas se reducen en un 85% aproximadamente entre 1990 y 1993 (INEI 2002). A ello contribuyen tanto la represión del régimen de facto como las leyes antilaborales que dan carta libre al despido arbitrario y dificultan hasta casi impedir el derecho de huelga y la negociación colectiva. Cosa parecida sucede con las organizaciones de sobrevivencia que, en su mayoría, pasan a convertirse en

instrumentos políticos del poder de turno. De esta manera, la influencia política de la sociedad civil popular en auge a fines de la década de 1970 y que, a pesar de su derrota, da como resultado a Izquierda Unida, pasa a la resistencia en la década de 1980, batiéndose contra la hiperinflación y el terrorismo, hasta ser minimizada y groseramente manipulada por la dictadura, especialmente a partir 1992. Esta domesticación del movimiento social va a ser crucial para la implementación del ajuste económico en toda su brutalidad y para el desarrollo de la representación por identificación que trataremos más adelante.

Este cambio de escenario dominante lleva al surgimiento de un nuevo tipo de actor político: el independiente o *outsider*. Se trata de un personaje que, en el contexto de crisis de los partidos, aparece viniendo de fuera de la política, incontaminado con las miserias de la misma, lo que le brinda una imagen de eficacia que le da esperanzas a los electores en la posibilidad de escoger a alguien que solucione sus problemas. Los independientes se multiplican al infinito en la política peruana de la década de 1990 y definirse como tal pasa a ser una suerte de requisito para competir por algún cargo público. A la postre, en un escenario sin partidos, estos independientes van a ser figuras muy útiles para los poderes fácticos, ya que carecen de organización y de propuestas partidarias, permitiéndoles hacer de las suyas y, al mismo tiempo, en el nuevo orden autoritario, dar la imagen de pluralismo y competencia política con «nuevas caras».

El independiente o *outsider* en el escenario de la guerra empezará a desarrollar una conducta política, para conseguir y conservar el poder, paradójicamente antipolítica. Aquí antipolítica significa un conjunto de discursos y prácticas que satanizan la política como actividad pública e institucionalizada. Así, pretenden su reemplazo por el libre funcionamiento de mecanismos «naturales», como el mercado, cuya vigilancia está a cargo de técnicos que portan saberes especializados para brindar soluciones prácticas a problemas específicos (Lynch 2000).



El más exitoso y que marca la pauta del período es Alberto Fujimori pero de ninguna manera el único ni el primero. Más temprano en la década de 1980, Alfonso Barrantes y Mario Vargas Llosa, por la izquierda y la derecha respectivamente, son *outsiders* que se convierten en *insiders* y, en este sentido, antecedentes de los *outsiders* posteriores. Pero ya en el período de crisis propiamente dicho, de 1989 en adelante, surge un *outsider* verdaderamente tal: Ricardo Belmont, un conductor televisivo que gana la alcaldía de Lima.

Alberto Fujimori será la sorpresa de las elecciones generales de 1990, frente a los anticuerpos que causa el discurso beligerante y racista de Mario Vargas Llosa y a la división de la Izquierda Unida a principios de 1989, de la que había sido líder Alfonso Barrantes. Fujimori era un profesor universitario que había aprendido de política en el lugar más perverso para el ejercicio de la misma que es la universidad pública peruana. De allí, había sacado una lección fundamental, que lo ayudó en los tiempos violentos en los que surge como líder: usar cualquier subterfugio para llegar al poder y luego aliarse con los más fuertes para mantenerse en él y así derrotar todos los desafíos. Un excelente ejemplo, en este sentido, lo tenemos muy temprano en su carrera política cuando hace campaña para la presidencia en 1990 con un discurso frontalmente contrario al ajuste económico y, sin embargo, a los pocos días de haber asumido el mando da el más drástico de los ajustes económicos que la historia peruana recuerde. Ello sucede con muy poca resistencia social debido a los perniciosos efectos en la organización popular que el terrorismo, la hiperinflación del primer García y la división de la izquierda legal habían producido en los años anteriores.

Esta forma de hacer política negándola a ella misma se prolongaría más allá del *outsider* exitoso. Los candidatos a alcaldes y congresistas se esforzarán por aparecer como independientes hasta de las propias listas que los postulan y ello los ayudará a ocupar la mayor parte de los cargos elegidos en la década de 1990. Pero los más importantes epígonos serán los dos oposi-

tores a Fujimori en el momento de su crisis, Alberto Andrade y Alejandro Toledo, que surgirán con la misma actitud y ganarán elecciones, Andrade dos veces como alcalde de Lima y Toledo una vez como presidente de la República. Sin embargo, las condiciones de florecimiento para el independiente o *outsider* que encuentra Fujimori no volverán a repetirse en el extremo que él goza. Ello no es óbice para que la influencia de esta forma antipolítica en la nueva transición a la democracia continúe y se convierta en el principal antídoto para la reimplantación de los partidos en el nuevo siglo. A pesar del ambiente más institucionalizado que se pretende impulsar la imagen personalizada de la eficiencia que explota Fujimori permanece y el fenómeno da muestras de una gran resistencia para desaparecer en la política nuevamente democrática<sup>14</sup>.

El dominio de los independientes en la política de la década de 1990 y en especial el liderazgo del independiente exitoso, va a significar un cambio en las formas de representación dominantes. Van a quedar atrás las formas populista y corporativa de representación política cuya combinación había sido dominante en momentos democráticos por lo menos de la década de 1960 en adelante. El fenómeno independiente va a desarrollar una forma de representación por identificación de individuos atomizados con el líder que tienen la ilusión de que una relación directa con el mismo va a solucionar sus problemas. Terminan así los años de la esperanza colectiva, basada en la organización social y empieza el tiempo de la sobrevivencia individual cuya única posibilidad es la relación personal con un salvador. Ahora bien, a diferencia de otros salvadores, como pudieron ser en su momento los caudillos populistas, que también eran «mesías» (Mc Clintock 1994) con alguna buena nueva que anunciar, en este caso se trataba de salvadores sin

---

14 Al respecto son muy importantes las observaciones de Levitsky y Cameron (2003) que señalan el enorme daño que la política centrada en candidatos con objetivos únicamente de corto plazo produce en el proceso de representación, así como las consecuencias de ello para que vuelva a aparecer un sistema de partidos en el Perú.

noticias extraordinarias sino tan solo con un regalo a la mano para asegurar la sobrevivencia inmediata de sus clientes.

La regresión autoritaria se consume con el golpe de Estado del cinco de abril de 1992, también denominado «autogolpe» por la curiosa figura que pone al mandatario elegido democráticamente liderando la ruptura del orden constitucional e intervinendo los otros dos poderes: el Congreso y el Poder Judicial, además del Tribunal Constitucional, los gobiernos regionales y otros órganos constitucionalmente autónomos, de acuerdo con la Constitución de 1979. Efectivamente, Alberto Fujimori es elegido democráticamente en 1990 como figura independiente, producto del escenario de la guerra y del desprestigio de los partidos. Como buen independiente, sin ninguna lealtad que no sea al poder de turno para conseguir objetivos inmediatos, pacta con los dos poderes relevantes del momento: los organismos financieros internacionales y las Fuerzas Armadas. Los primeros, le permiten afrontar los problemas económicos, la hiperinflación heredada del primer gobierno de García, y los segundos, los de seguridad, el auge de la subversión que alcanza su pico a finales de la década de 1980. En ambos casos obtiene el apoyo de los partidos de derecha y también del Partido Aprista en el Congreso para aprobar las medidas respectivas. Sin embargo, se siente constantemente contrariado por las observaciones parlamentarias contra sus excesos autoritarios, especialmente en materia de abuso en la legislación delegada por el Congreso al Poder Ejecutivo. Finalmente Fujimori pondría como pretexto para el golpe este hipotético bloqueo parlamentario<sup>15</sup>. Empero, a la luz de los hechos posteriores se puede señalar que detrás de la coalición golpista hay una conjunción de intereses que buscaban proyectarse. Por una parte, el afán delictivo, de enriquecimiento ilícito, de Alberto

---

15 Se trata de la observación de un paquete de decretos legislativos en materia de pacificación que hace el Congreso, poniendo énfasis en la inclusión del poder civil en la lucha antisubversiva, cuya revisión es finalmente aprobada con la participación del presidente del Consejo de Ministros, pero con el disgusto de Fujimori, de su asesor de inteligencia Montesinos y de sus aliados militares.

Fujimori y Vladimiro Montesinos, junto con «las manos libres» que necesitaban los otros actores: Fuerzas Armadas, grandes empresarios y organismos financieros internacionales, para cumplir con sus objetivos de guerra sucia y ajuste estructural de la economía, que en todos los casos iban más allá y, en este sentido, violentaban el orden constitucional y el Estado de derecho. Por ello, sin importar que el ajuste hubiera sido inmediatamente después de asumir el mando como presidente todavía constitucional, en agosto de 1990, y que hubiera conseguido mayorías parlamentarias para aprobar la mayor parte de sus medidas, necesitaba más, es decir, el control total del poder para que los líderes y sus socios alcanzaran plenamente sus objetivos.

Las dos primeras fuentes de legitimidad: el miedo y los resultados, así como la fortaleza e importancia de los socios en la coalición autoritaria, que quieren asegurar conseguir sus objetivos estratégicos, hacen que la dictadura se prolongue más allá de lo que se hubiera podido pensar en un primer momento, sobre todo debido a la tendencia contraria en el resto del continente. La tercera fuente de legitimidad, la legal, que va a ser una preocupación constante del régimen, en especial del asesor de inteligencia Vladimiro Montesinos, va, sin embargo, a fallar desde un primer momento. El golpe de Estado como origen es una pésima carta de presentación en este sentido, pero los engaños constantes a los interlocutores que se busca impresionar y a la opinión pública van a erosionar la legalidad «remachada» desde un primer momento. El incumplimiento del Acuerdo de las Bahamas luego del golpe de Estado en 1992 y el fraude en el referéndum constitucional a finales de 1993<sup>16</sup> van a abonar en este sentido. Pero la saga continúa con otro fraude, por lo menos en la elección parlamentaria, en las elecciones generales de 1995, que le da al régimen una dócil ma-

---

16 Sobre el punto, es muy importante la contribución de Juan Chávez Molina (2000), donde el destacado juriconsulto arequipeño y miembro en la época del Jurado Nacional de Elecciones, cuenta con lujo de detalles cómo se cambiaron los resultados en el referéndum constitucional de 1993.

yoría parlamentaria que le permite continuar con sus manejos autoritarios.

Para algunos analistas como Sinesio López (1994) los intentos de maquillaje legal del régimen autoritario, por presión de los Estados Unidos a través de la Organización de Estados Americanos, son confundidos con el inicio de una transición a la democracia que el propio régimen habría frustrado. La convocatoria a elecciones para un «Congreso Constituyente Democrático» a finales de 1992 y la realización de un referéndum constitucional al año siguiente habrían sido los síntomas de esta apertura. Sin embargo, el manejo de las condiciones políticas en ambos procesos, la imposición de las reglas para los mismos y el cambio de resultados en el segundo de ellos, los invalidan como expresión democrática alguna a ser tomada en cuenta. El comportamiento posterior del régimen, en las elecciones de 1995 y 2000, así como en las modificaciones viciadas de origen de su propia Constitución, no harían sino confirmar estas conductas fraudulentas. No puedo entender la hipótesis de Sinesio López en este punto sino como un análisis temprano del proceso político fujimorista y los buenos deseos de que este terminara cuanto antes.

Martín Tanaka (2005) va más allá y sostiene que el régimen encabezado por Fujimori y Montesinos no fue una dictadura y que, por lo tanto, no cabe hablar de transición a la democracia al final de su gobierno. Basándose en una lectura equivocada de Juan Linz (2000), califica al régimen como un «autoritarismo competitivo», una variedad de régimen autoritario que no calificaría, según la tipología de Linz como dictadura. Nada más falso. El que el régimen de Fujimori no haya sido un régimen totalitario, con todos los espacios cerrados para la oposición, no quiere decir que no haya sido dictadura. Si elecciones fraudulentas; medios controlados; sometimiento del Congreso, el Poder Judicial, Ministerio Público, gobiernos regionales; Constitución propia y revisada de acuerdo a las circunstancias; además de una maquinaria de tortura, muerte, chantaje, amenaza y extorsión, no es dictadura, ya no sabemos

qué cosa lo es. Ahora bien, que el propio Linz prefiera hablar de autoritarismo y no de dictadura porque este término se usa mucho como sinónimo de totalitarismo, no quiere decir que no establezca una barrera clara entre un régimen y el otro. Por ello, el propio Juan Linz señala que el autoritarismo competitivo es una variedad de autoritarismo, no de democracia. Por eso mismo, la teoría de las transiciones habla de pasajes de autoritarismos a democracias, y no santifica a ninguna variedad de régimen autoritario por permitir que existan algunos partidos que compitan en la restringida institucionalidad que establece. Si no, observemos al Brasil de la dictadura militar de 1964 a 1985, al que nadie se ha atrevido a calificar de democracia porque tuviera una competencia restringida de partidos políticos. Pero el problema no es la endeblez teórica del planteamiento sino sus consecuencias políticas y cómo la confusión a la que conduce puede servir, eventualmente, a los que no quieren ninguna democracia en el Perú.

Empero, los problemas con la legitimidad legal no se vuelven explosivos sino hasta la crisis del régimen de 1997 en adelante. La crisis sucede por dos razones: el miedo queda atrás y los propósitos del régimen de perpetuarse se hacen cada vez más evidentes para una mayoría creciente de peruanos. El miedo se termina por el efecto de las medidas contra la hiperinflación de Alan García y con la captura de Abimael Guzmán y la mayor parte de la dirección senderista. Al mismo tiempo, el fin de la hiperinflación no se va a traducir en una mejora de la situación económica para la mayoría de la población ni en el corto ni en el mediano plazo. A esto se suma la satanización de la política y de los partidos que realizan el independiente y la coalición golpista desde antes de 1990, lo que se hace más intenso luego del golpe de 1992 y continúa una vez terminada en lo fundamental la lucha antisubversiva, buscando encontrar «nuevos» terroristas entre aquellos que osan oponerse al autoritarismo reinante. Los resultados en los terrenos antisubversivo y económico dejan entonces de tener los efectos iniciales y la satanización de

la política empieza a ser vista como un instrumento más del régimen para continuar.

El proceso de deterioro de la legitimidad tiene un punto de quiebre luego de las elecciones de 1995, en las que se reelige Alberto Fujimori, cuando el gobierno fuerza la aprobación en el Congreso, en agosto de 1996, de una enmienda constitucional conocida como «la interpretación auténtica» de la propia Constitución impuesta luego del golpe, que permitía la reelección indefinida. Esta enmienda deja muy claras las verdaderas intenciones de quienes gobiernan y motiva un ciclo de movilizaciones, entre 1996 y 1998, que progresivamente van juntando a un sector cada vez más importante de la ciudadanía contra el proyecto autoritario. En estas condiciones se agotan las diversas fuentes de legitimidad que había usado el régimen autoritario y este empieza a marchar hacia su final. Sin embargo, esas movilizaciones significan también el inicio de una nueva transición a la democracia que, por las características mafiosas del régimen autoritario, que debe mantener el lucrativo negocio de la extorsión y la compra de voluntades políticas y empresariales hasta el final, no tendrá la respuesta inmediata de una apertura por parte del gobierno y deberá esperar a que este sea puesto contra la pared por una nueva coalición democratizadora para que finalmente colapse.

#### **4.5 La segunda frustración democrática**

La segunda transición del período estudiado no ha terminado. Se inicia con el movimiento antidictatorial contra la reelección de Alberto Fujimori y tiene sus puntos más altos en el develamiento de la corrupción autoritaria, en setiembre de 2000, la huida del dictador, en noviembre del mismo año, y el gobierno de transición de Valentín Paniagua, entre noviembre de 2000 y julio de 2001, que parecen darle un giro democrático y de consenso a la situación política, aunque empieza a languidecer de allí en adelante. Ni siquiera la elección de dos gobiernos por voto popular, en 2001 y en 2006, ha podido terminar con las re-

glas que impuso el fujimorismo y que establecen el manejo del poder político en función de una pequeña minoría de grandes propietarios y de sus aliados extranjeros. Las elecciones no han cumplido en este caso con la función que les asignaba el modelo de las transiciones, dando lugar al dominio del Estado de derecho y al inicio de un proceso en el que la democracia termine siendo «el único juego posible» en la lucha política. Esto no ha sucedido porque, como diría Charles Tilly (2007), las desigualdades sociales siguen traducéndose de manera insoportable en desigualdades políticas. Ello impide que se cumpla la promesa de cualquier democracia representativa; esto es, que los sacrificios de la mayoría en los ámbitos de la economía y la sociedad sean recompensados por la igualdad en la política, lo que da al menos la esperanza de mejorar la situación de la sociedad en el futuro.

La piedra de toque está en la permanencia del Estado patrimonial en su versión neoliberal, en la alianza de grandes propietarios nacionales y extranjeros que ella supone y en el predominio de los poderes fácticos sobre los elegidos en la toma de las decisiones fundamentales. Nuevamente, como en diferentes países de América Latina, el dominio absoluto del mercado, permitido por el Estado neoliberal, impide la consolidación de la democracia. La relación entre economía y política, establecida por el golpe de Estado del cinco de abril de 1992, que he denominado como «capitalismo de amigotes», continúa siendo la regla de oro de nuestra precaria institucionalidad. La reorganización del Estado producida por el fujimorismo puede así más que las ambiciones del régimen democrático. De allí que en las condiciones de dominio estatal neoliberal sea imposible la consolidación de la democracia. Más bien, lo que promueve este Estado es una democracia precaria, en la que no todos tienen permiso para hacer política, y si los que no tienen se atreven a hacerla son calificados de «antisistema» y deben ser criminalizados por esta razón. Paradójicamente, los delincuentes del cinco de abril, siguen dictando, en la precaria democracia de hoy, quién puede y quién no puede hacer política.



#### 4.5.1 *El movimiento antidictatorial y el gobierno de Valentín Paniagua*

El movimiento antidictatorial que inicia la transición se desarrolla como alianzas cívicas con débil influencia de los partidos<sup>17</sup>. A diferencia de la transición a finales de la década de 1970, en esta no hay un movimiento social importante, ya sea sindical, barrial o de sobrevivencia, que se oponga a la dictadura. Quizá la excepción sean las organizaciones de defensa de los derechos humanos, las organizaciones cívicas mencionadas en la nota anterior y algunos congresistas, intelectuales y periodistas que hicieron eco de sus denuncias. Los estragos de la hiperinflación, el terrorismo y la propia dictadura se hacían presentes una vez más. A ello contribuyeron la crisis de las organizaciones partidarias en los años anteriores y el sesgo antipolítico del régimen que tendría serias consecuencias en la oposición al autoritarismo y en la democracia resultante. Este tipo de movimiento antidictatorial es el que denuncia el intento reeleccionista con las movilizaciones de jóvenes universitarios en 1997 y 1998, el que recoge dos millones de firmas para exigir un referéndum sobre la reelección presidencial que nunca es admitido por el Congreso dominado por el fujimorismo, el que denuncia la falsificación de firmas para inscribir legalmente a los partidos del gobierno, el que se opone al fraude masivo de Fujimori en las elecciones del año 2000 y finalmente lo obliga a huir del país y renunciar vía fax en noviembre de ese año. Este mismo movimiento es el que se encuentra con el independiente disponible que era Alejandro Toledo y lleva su candidatura al triunfo en el año 2001.

---

17 Me refiero al Foro Democrático, que nace en el primer aniversario del autogolpe de Fujimori y al Comité Cívico por la Democracia, originalmente Comité por el No, que nace para promover, exitosamente, el no en el referéndum constitucional de 1993 y luego se convierte en una coalición de resistencia al autoritarismo; así como, al final de la década de 1990, a la organización de vigilancia electoral Transparencia, y a los colectivos ciudadanos La Resistencia y Sociedad Civil que organizan diversas movilizaciones contra la dictadura en su etapa final.

No se trata, sin embargo, de un movimiento que tuviera una sola estructura nacional y un liderazgo claro y con capacidad de negociación. Por eso, no puede llegar a la política electoral con una alternativa propia y termina detrás de los caudillos que tuvieran algunas posibilidades. Sucede así, primero con Alberto Andrade, alcalde de Lima, y luego con Luis Castañeda que se perfilaba como su sucesor. Cuando estos dos son destruidos por la maquinaria de Montesinos, sucede algo similar con Alejandro Toledo, que venía detrás de aquellos en las preferencias de la época. La Marcha de los Cuatro Suyos, una gran movilización antidictatorial que denuncia la reelección del año 2000 y donde se encuentra directamente Toledo con esta red de organizaciones cívicas, es la mejor muestra de ello. La escasa organicidad y carencia de un liderazgo nacional no quiere decir, sin embargo, que este movimiento no existiera, tal como insisten Levitsky y Cameron (2003) y Tanaka (2005). Si las contradicciones al interior del régimen autoritario se agudizan en los últimos tiempos de su gestión, y se vuelven visibles de setiembre de 2000 en adelante, es justamente por la existencia de un movimiento que presiona para su salida. En otras palabras, las contradicciones de un régimen político no saltan a la luz por casualidad sino porque existe una presión que las provoca<sup>18</sup>. Como nos dicen Collier y Mahoney (1999), es preciso resaltar este aspecto para combatir la idea de que las transiciones solamente son procesos de élite en los que no tienen cabida los ciudadanos comunes y corrientes.

Es importante, sin embargo, una reflexión sobre la debilidad de los partidos en la coyuntura. El hecho de que el trabajo de movilización ciudadana lo hicieran unos, organizaciones cívicas y sociales principalmente, y el liderazgo político lo pusieran otros, Alberto Andrade y Luis Castañeda primero y Alejandro Toledo después, es lo que llama la atención. Esto su-

---

18 Es curioso cómo pueden existir analistas que, luego de tres años de movilizaciones contra el régimen fujimorista, entre los años 1997 y 2000, sigan afirmando que la filtración a la prensa del video que muestra a Montesinos comprando a un congresista de la oposición es fruto del azar.

cedió con el agravante que la radicalidad antidictatorial corrió a cargo de los primeros y los frutos políticos fueron a parar a manos de los segundos, que solo aclararon su discurso frente al dictador en las postrimerías del régimen y cuando vieron sus intereses inmediatamente afectados. Creo que la dificultad de las organizaciones cívicas y sociales para dar a luz uno o varios partidos en la coyuntura, y la negativa de los caudillos a promover efectivos partidos tiene que ver con el legado autoritario del fujimorismo que reprime la organización política (Lynch 2000), pero también con las dificultades que dejan la crisis económica y su solución neoliberal, por medio de la llamada terapia de *shock*. La fragmentación social que causa el ajuste destruye los colectivos sociales anteriores y muchas de sus organizaciones de referencia y hace muy difícil reconstruir el proceso de representación. Esta última, como bien señalan Levitsky y Cameron (2003), es una dificultad que se convierte en estructural y que quizá sea la más complicada de superar.

Por otra parte, no sucede en este caso, como si pasa en otras transiciones a la democracia, que se distingan un momento de apertura del régimen autoritario de otro de democratización. Entre 1997 y 2000 la interacción de la oposición con el gobierno autoritario es de confrontación–represión, sin ninguna liberalización en la que se den concesiones a la otra parte. Recién en setiembre de 2000, cuando Alberto Fujimori anuncia que se va y que convoca a nuevas elecciones, podemos decir que se produce una apertura que empieza a cambiar las reglas preexistentes. Aunque, por la dureza del régimen y el gran desorden del momento, recién en noviembre, con la huida del dictador, es que tenemos un punto de verdadera inflexión. Por ello, en esta segunda transición apertura y democratización son prácticamente paralelas. La liberalización como el goce de derechos civiles y políticos para todos los actores, recién sucede durante el gobierno de Valentín Paniagua, presidente provisional nombrado por el Congreso para que conduzca al país a las nuevas elecciones y a la transferencia del mando en julio de 2001. Paniagua, entonces, sin

ser parte de la dictadura, sino más bien un parlamentario de oposición, abre la vida política y lleva el país a las primeras elecciones libres en once años, liderando la primera fase del período de transición que culmina con un nuevo gobierno elegido con Toledo a la cabeza.

Sin embargo, el movimiento antidictatorial, que es en buena medida coalición democratizadora, tuvo mayor influencia en el gobierno de transición, encabezado por Paniagua que en el gobierno elegido de Toledo. Paniagua inicia un conjunto de medidas democratizadoras fundamentales, pero hay dos que distinguen a su gobierno: apoyo decidido, como nunca antes se había dado en la historia del Perú, a la lucha anticorrupción y la formación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) para darle impulso al proceso de pacificación luego de la guerra interna. Estas dos medidas, así como una política de apertura para debatir las demandas sociales, devuelven a muchos actores la esperanza de que puede empezar un nuevo rumbo en el país. En el caso de los movimientos sociales, cuyos reclamos empiezan a aparecer luego de los años de dictadura, destaca el intento de institucionalizar el diálogo social. Quizá si lo más importante de esta apertura fueron las «mesas de lucha contra la pobreza», las cuales, si se hubieran desarrollado a plenitud en los años siguientes, podrían haber terminado desafiando el modelo neoliberal. Esta iniciativa de diálogo social ya no podrá ser soslayada por los gobiernos posteriores que, sin embargo, le quitan la voluntad inicial de solucionar problemas y la convierten en un recurso instrumental para conseguir salidas políticas de corto plazo.

Sin embargo, las limitaciones temporales, solo ocho meses de gestión, y la opción de Paniagua de establecer una continuidad institucional más que procesar una ruptura, hacen muy difícil que los logros de su gobierno se proyecten al futuro. El dilema mayor quizá haya sido la reforma constitucional, que hubiera afectado el régimen político a construir y al propio Estado. Paniagua creó una comisión que dio recomendaciones a futuro, pero nada más, a pesar de que él era un convencido de

la urgencia de esta reforma fundamental<sup>19</sup>. La falta de ruptura en este aspecto permitirá a los gobiernos posteriores aferrarse, más allá de las promesas electorales, a la institucionalidad de la dictadura que es la espuria Carta de 1993, con lo que ella implica para las limitaciones de la democracia y la persistencia del Estado patrimonial. Quizá este sea el fracaso mayor de esta transición frustrada.

#### 4.5.2 *Alejandro Toledo o el gobierno que frustra la segunda transición*

El gobierno de Alejandro Toledo y Toledo mismo tienen una equivocación de partida. Creer que el ganador de las elecciones del año 2001 fueron él y sus amigos, organizados alrededor de su partido Perú Posible y no el movimiento antidictatorial que encabeza, porque no quedaba otro personaje que lo hiciera, en la última etapa del mismo, entre marzo de 2000 y abril de 2001. Esto lleva a que Toledo gobierne, salvo por un corto período y de manera parcial al inicio de su gestión, alejado de esta coalición antidictatorial. Por ello, el consenso político democratizador que aparentemente existía en un primer momento, y que le señalaba tareas a la transición se diluye con relativa rapidez. Es más, la escasa organicidad del movimiento antidictatorial le permite al presidente elegido desembarazarse de sus compromisos con el mismo. Se repite así lo sucedido, aunque no por las mismas razones, con la transición de veinte años atrás, donde el movimiento antidictatorial, formado en ese caso principalmente por organizaciones sociales y partidos de izquierda, obligó a los militares a irse pero no participó en la

---

19 Ello está consignado en las intervenciones explícitas de Paniagua sobre la necesidad de una nueva Constitución, sobre la base de la Carta de 1979, tanto en su discurso de agradecimiento por el Doctorado Honoris Causa que le concedió la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa el 26 de mayo de 2001, como en su ponencia «La nueva transición en el Perú», en el Seminario Internacional sobre Transición y Consolidación Democrática, en Madrid, en febrero de 2002. Incluso, en este último discurso Paniagua llega a plantear la idea de una «refundación republicana».

posterior coalición de gobierno, formada también por partidos aunque de centro-derecha y de derecha.

Nunca llegaron a estar totalmente claras las intenciones de Toledo de establecer una ruptura con la dictadura de Fujimori y Montesinos. Es más, en la campaña electoral del año 2000, en la que Fujimori intentó reelegirse por última vez, Toledo señaló, en aviso televisivo, que Fujimori había construido el «primer piso» y que él era el apto para construir el segundo, haciendo alusión a las reformas de «segunda generación» que según el guión del Consenso de Washington necesitaba el Perú. Sin embargo, es indudable que el fraude cometido en su contra y la gran movilización popular de protesta contra el mismo, que culmina en la Marcha de los Cuatro Suyos, radicaliza la posición antiautoritaria de Toledo y lo coloca a la cabeza del movimiento que pedía la salida de Fujimori. Un momento culminante es cuando Toledo se niega a participar en la segunda vuelta de las elecciones el año 2000 y las denuncia como parte de una farsa. Este gesto le da la confianza del movimiento contra Fujimori y lo coloca en una perspectiva política distinta de la que había tenido al principio. Esto lo lleva a tener una política de alianzas diferente en las elecciones del año 2001, que incluye a personalidades del movimiento antidictatorial tanto en sus listas al Congreso como en su primer gabinete de ministros. De igual manera, introduce temas en su campaña que hacían suponer una distancia del modelo neoliberal y su autoritarismo político. El lema «Trabajo» encabezaba esta fase, muy significativo en un país donde la informalidad alcanzaba el 75% de la PEA. Los desengaños, sin embargo, vendrían una vez en el poder.

El gobierno de Alejandro Toledo pasa por cinco gabinetes: el encabezado por Roberto Dañino, que ensaya una transición entendida como transacción, que fracasa y termina enfrentándose contra un masivo movimiento antiprivatizador en Arequipa en junio de 2002; el de Luis Solari, un gabinete sectario que busca cerrar al gobierno sobre sí mismo y que profundiza su aislamiento; el de Beatriz Merino, que busca una apertu-

ra democrática con énfasis hacia la derecha política, pero que es bloqueada por el sectarismo gubernamental; el de Carlos Ferrero, que intenta desesperadamente la sobrevivencia del gobierno cuando todos pedían su renuncia y el de Pedro Pablo Kuczynski, que significa la vuelta al gobierno de los ricos sin mayores intermediarios. En este curso obtiene el dudoso mérito de haber llevado un gobierno elegido a los más bajos índices de aprobación que se recuerde: llegó al 7% de aprobación en febrero de 2004 y al 8% en febrero de 2005 (Apoyo Opinión y Mercado 2006), a pesar de que mantiene por más de cuatro años consecutivos el PBI con un crecimiento promedio superior al 5% anual. Esto último contrasta con la carencia de políticas redistributivas como una reforma tributaria que gravara a los que más ganan y tienen o una reforma laboral que terminara con la abolición de derechos que llevó adelante el fujimorismo. Como podemos observar, ni traduce sus alianzas en políticas concretas de gobierno, que entiende más como incorporación de individuos que de puntos de vista, ni menos establece rupturas significativas con el modelo neoliberal. Tampoco impulsa, desde la Presidencia, políticas sectoriales importantes que a iniciativa de varios de sus ministros empiezan a desarrollarse en áreas como Interior, Defensa, Desarrollo Social, Educación y Trabajo. Prefiere evitar los conflictos que la puesta de marcha de reformas sectoriales empezó a traer.

El gobierno de Toledo, por otra parte, como primer gobierno elegido limpiamente luego de once años, encara un desembalse de demandas, principalmente económicas y sociales, que habían sido reprimidas durante la dictadura. El mensaje gubernamental, sobre todo al inicio del mandato, cuando la ilusión del consenso político de la transición, era la necesidad de una moderación en las demandas a cambio de, supuestamente, la nueva institucionalidad democrática que se estaba construyendo. Sin embargo, con el paso del tiempo y de los gabinetes, y ante la ausencia de una clara voluntad política en torno a temas como la reforma constitucional, este *quid pro quo*, resultó falso y la relación entre gobierno y movimiento social continuó

siendo, en la mayor parte de los casos, la tradicional pelea redistributiva de la historia peruana. Este desembalse, por ello, no es enfrentado con cambios en las políticas que las habían causado sino con diálogos y promesas, a la larga mayormente incumplidas, a la par que con represión abierta. Así, ante los diversos conflictos, se multiplican las «mesas de diálogo», que diseñan salidas políticas pero no soluciones reales y hacen que muchas veces los mismos conflictos se repitan algunos meses más tarde. A esto se agrega el escaso manejo del presidente Toledo de la interacción con otros partidos que aprovechan la reiterada torpeza del mandatario para ganar puntos a su costa. Esto último, más el poco encauzamiento y casi ninguna solución al descontento planteado, están a la raíz de la baja popularidad de esta administración.

Esta manera de enfrentar los movimientos sociales sin atender a sus razones de fondo, lleva a la pérdida de una extraordinaria oportunidad para cambiar en democracia la relación cooptación–represión que se había dado con estos movimientos durante la dictadura. Se les empieza a tomar como un problema, al cual en última instancia hay que desaparecer, más que como un actor legítimo cuyos reclamos hay que atender e integrar en la agenda pública. Esta forma de proceder hace que el gobierno de Toledo caiga en lo que he denominado la falacia de la consolidación democrática. Es decir, que considere a la movilización popular, por plantear demandas contrarias al sentido común neoliberal y por el método de la movilización callejera, como extrañas a la democracia y por lo tanto legítimamente reprimibles. Esta es la concepción que sustenta las diferentes normas de criminalización de la protesta que se empezarán a dar durante su gobierno y continuarían en el siguiente. Sin embargo, la poca capacidad de generar una representación política propia, en una situación que se arrastra desde finales de la década de 1980 con la desaparición de Izquierda Unida, lleva a que los reclamos de estos movimientos sociales puedan quedar relativamente aislados en la coyuntura inmediata. Esto no quiere decir que no vuelvan a aparecer en



el futuro con el riesgo de que en la nueva oportunidad pasen del reclamo pacífico a la explosión social.

En el terreno constitucional se intenta, por especial iniciativa del entonces congresista Henry Pease, una reforma constitucional por la vía del Congreso. Esta era una reforma muy importante y respondía al clamor del movimiento antidictatorial de una ruptura con la institucionalidad autoritaria. Era, además, una salida democrática frente a los reclamos de los movimientos sociales y los partidos de izquierda de una Asamblea Constituyente que redactara una nueva Constitución. Sin embargo, luego de varios meses de negociaciones y de haber logrado consensos muy importantes, la reforma se encarpetó por falta de voluntad política del gobierno y de las bancadas mayoritarias. Aquí jugaron un papel crucial los intereses económicos de las grandes empresas y sus representantes gremiales, que consideran que la Constitución fujimorista de 1993 defiende adecuadamente sus intereses y que cualquier reforma va en contra de los mismos. Todo esto a pesar de que se había logrado también un consenso en torno al «capítulo económico» que consideraba los intereses privados. Empero, era tal el temor de los empresarios a cualquier cambio que prefirieron bloquear la reforma y continuar en el vacío constitucional que agravia a todos los peruanos. Sin embargo, es importante señalar también que el tiempo político ya no era tan propicio como durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua, ya que los sectores neoliberales habían retomado la iniciativa y habían señalado como fundamental defender la vuelta del Estado patrimonial que instituyó Fujimori y, sobre todo, la especial relación entre economía y política que él mismo sacraliza, en la que ellos llevan la «voz cantante» en las decisiones fundamentales. En otras palabras, aceptan la vuelta de los gobiernos elegidos, pero dentro de los parámetros del orden estatal decidido por la dictadura.

Asimismo, el tema de los derechos humanos, que se encarnaba en los trabajos de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, cuyas conclusiones y recomendaciones fueron en-

tregadas a mediados de 2003, fue rápidamente puesto de lado por la dinámica gubernamental. Es más, la entrega del informe no mereció ningún espaldarazo político significativo sino más bien el fastidio de la clase política, incluida la oficial. Y lo que quizá era la tarea más sensible que debía llevar adelante el gobierno de Toledo —la lucha anticorrupción—, tampoco pasó de ser una declaración. Si bien continuaron llevándose adelante los juicios contra la corrupción de la dictadura anterior, se dejó de lado la Iniciativa Nacional Anticorrupción promovida por el gobierno de Paniagua y el mismo Toledo tuvo además sus propios escándalos de corrupción. Por una parte un asesor suyo fue encausado por tratos con personas allegadas a Montesinos y por otra varios de sus familiares fueron denunciados en repetidas oportunidades por tratar de obtener ventajas de su condición. Por último, su partido Perú Posible fue acusado también de obtener su registro como partido político en el período de Fujimori con firmas falsificadas.

Esta situación es la que lleva al Perú a ser el país de América Latina, tal como ya apuntamos líneas arriba, con la más alta insatisfacción con la democracia (Latinobarómetro 2004, 2007, 2008). Todo esto nos dice de la incapacidad de Toledo como presidente y del fracaso de su gobierno como uno de transición democrática que cumpla con las promesas de este régimen político de dar libertad y esperanza de bienestar a los ciudadanos.

¿Cómo es posible que un gobierno como el de Toledo lleve con las justas al final y todavía presuma de buen gobierno? Porque el inmenso descontento social y la gran decepción frente a las expectativas que generó este primer gobierno elegido de la transición no lograron una traducción política organizada que pudiera capitalizar el descontento y convertirlo en alternativa de recambio. De allí, que su oposición, también básicamente continuista con el neoliberalismo, se diera el lujo de achacar los problemas del gobierno de Toledo a su incapacidad personal y a la improvisación de su entorno amical y familiar, y prefiriera dejar de lado el fondo de los reclamos planteados.

#### 4.5.3 *Alan García y la afirmación del continuismo neoliberal*

Alan García, al igual que Alejandro Toledo y Alberto Fujimori, prometió en campaña hacer una cosa y, una vez instalado en Palacio de Gobierno hizo otra. En este sentido continuó una saga de traición a sus electores que ya tenía antecedentes en los dos presidentes anteriores, pero sobre todo en Alberto Fujimori, quien en su conversión a dictador se acostumbró a traicionar cotidianamente sus palabras. García, al igual que Toledo, prometió un «cambio responsable» y al final no hizo ningún cambio. Por el contrario, tal como este, afirmó el continuismo neoliberal con la dictadura de Fujimori y Montesinos. Si existen matices estos han sido de énfasis, Alan García se ha esforzado por ser un continuador aún más aplicado del neoliberalismo que su antecesor. García, en este sentido, es un Toledo «recargado».<sup>20</sup>

Un elemento que ayuda a explicarnos el viraje a la derecha de Alan García es la reacción contra lo que él mismo hizo en su primer gobierno (1985–1990). Me refiero al populismo tardío, cuando el populismo latinoamericano ya tenía años de agotado, que buscó llevar adelante en esa época, especialmente en el terreno económico y que terminó en un rotundo fracaso y una aguda hiperinflación. El miedo a repetir este fracaso es una cuestión que lo aleja de cualquier tentación «progresista». Empero, progresismo aparte y esto es lo sorprendente, lo aleja también del compromiso con la transición que levantó a su regreso del exilio parisino a fines del año 2000 y que, definitivamente, era ya algo en duda en las elecciones de 2006.

Ahora bien, a diferencia de Toledo, su voluntad de cambio se quedó estrictamente en la campaña. Una vez asumido el poder demostró sus verdaderas intenciones al formar un gabinete con un mínimo de ministros apristas y una mayoría neo-

20 Continuando con esta costumbre de distinguir drásticamente campaña electoral de ejercicio de gobierno, la consigna «cambio responsable» parece haber sido sobre todo una respuesta al cambio, supuestamente irresponsable, que habría planteado su opositor de 2006, el nacionalista de izquierda Ollanta Humala.

liberal, en algunos casos altos funcionarios de la dictadura de Fujimori y Montesinos. Cosa similar pasó con sus promesas de campaña. El impuesto a las sobreganancias de las grandes empresas mineras, que gozaron durante varios años de excelentes precios internacionales para los metales, en muchos casos varias veces superiores a sus expectativas, quedó en absolutamente nada. La modificación de la «renta básica» de la telefonía fija se solucionó con un arreglo favorable al monopolio español Telefónica. La libre desafiliación de las Administradoras de Fondos de Pensiones se solucionó con otra ley mentirosa que permite la desafiliación con requisitos tan altos que solo beneficia a un pequeño grupo. La revisión del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos, ya aprobado por el parlamento cuando Toledo, pero que García dijo que iba a revisar «página por página», quedó igualmente en nada, con el agravante de que las pequeñas modificaciones a favor de los trabajadores que se hicieron fueron a instancias de congresistas norteamericanos.

Lo que sí es cierto, dada su experiencia política, es que se beneficia de un estilo de gobierno relativamente eficaz para sus propósitos a la par que demagógico. Ha multiplicado, en este sentido, diversas iniciativas dirigidas al aplauso fácil, algunas de las cuales han rendido frutos mientras que otras han sido rotundos fracasos. Empezó con la negativa del Poder Ejecutivo al financiamiento público de los partidos políticos que tuvo la aprobación de una mayoría de la opinión pública a costa de dejar en la orfandad a los partidos y contribuir a debilitarlos, incluido el suyo pero sobre toda a los de oposición. Continuó con la rebaja de sueldos a los altos funcionarios del Estado, incluidos los congresistas, con lo que también se ganó el aplauso de la opinión pública, pero dejó al Estado sin sus mejores cuadros que corrieron al sector privado. Siguió con la promoción de la pena de muerte para los violadores de menores, que no llegó a ley por la oposición de los especialistas en el tema que señalaron se trataba de una medida totalmente ineficaz. Luego propuso, frente a las movilizaciones de protesta,

un «pacto social» a la cabeza del cual puso a un ex magistrado del Tribunal Constitucional, sin embargo, jamás le dio tema ni líneas de trabajo, ahogándolo por falta de atención. Formuló, asimismo, una propuesta de Oficina Nacional Anticorrupción a la cabeza de la cual puso a una jueza exitosa, pero para desactivarla un año más tarde sin darle mayor apoyo a su gestión. Señaló la necesidad de una Reforma del Estado, a la cabeza de la cual puso a una ministra que luego prefirió un puesto en el BID, olvidándose de este empeño fundamental. Una vez firmado el TLC con los Estados Unidos y para acallar a sus opositores lanzó la idea del «TLC hacia dentro» al mando del cual puso al prestigioso Hernando de Soto, quien renunció a las pocas semanas ante la falta de voluntad política para impulsar la iniciativa.

Esta práctica privatista desde el gobierno no tuvo un discurso articulado del propósito gubernamental sino hasta fines del año 2007, luego de año y medio de empezado su gobierno, cuando el presidente García escribió tres artículos editoriales en el diario *El Comercio* sobre el tema del perro del hortelano. En ellos buscaba darle sentido a esta acción de estricto servicio a los grandes intereses privados. Allí declara su respeto por el derecho absoluto a la propiedad privada y pone este por encima de los derechos sociales, sean estos laborales, ambientales o comunitarios. Plantea, en este sentido, su apoyo a la gran inversión minera y agrícola por encima de los derechos de las comunidades campesinas e indígenas a sus tierras, y señala la necesidad de vender, no dar solo en concesión, grandes extensiones de tierra en la Amazonía para la explotación maderera. Respalda la reducción de los derechos laborales, de por sí bastante disminuidos por la dictadura fujimorista, para que supuestamente más peruanos puedan acceder a ellos. Denuncia por último, al, según él, comunista de antaño, luego convertido en defensor de los derechos humanos y posteriormente reciclado como defensor del medio ambiente y señala como las promotoras tras bambalinas de la protesta social a las ONG que se dedican a defender a los afectados, principalmente a las co-

munidades por la gran minería y a los nativos por la industria maderera o petrolera. Las movilizaciones en contra de sus políticas serían producto de estos conspiradores fuera de época que no entenderían las necesidades de la modernización.

En este sentido, el gobierno de García debe enfrentar movilizaciones sociales de características similares a las que enfrentó el de Toledo, que chocan con el modelo neoliberal en funciones. A diferencia de este último, sin embargo, no se preocupa mayormente por estimular el diálogo y las promesas falsas del anterior sino que suele opinar de manera frontal en contra de los movimientos y estimula, en este sentido, la abierta represión de los mismos. Esta actitud lleva a que se intensifique por parte del gobierno el uso instrumental de las mesas de diálogo y que se haga más evidente el engaño que constituyen las mismas para los movimientos en conflicto. Esta situación llega a un límite con la represión al movimiento de los pueblos amazónicos ocurrido en Bagua el cinco de junio de 2009, que termina con un saldo de treinta y cuatro muertos entre nativos y policías. La represión se produce luego de cincuenta y tres días de movilizaciones en todo el Perú y luego de que la dirigencia nacional de los amazónicos denunciara en varias oportunidades que estaba siendo engañada por los negociadores del gobierno que una y otra vez proponían salidas inmediatas pero no soluciones a los problemas de fondo. Lo interesante de este movimiento, a diferencia de otros desde la vuelta de la democracia, es que la dirigencia amazónica logra poner sobre la mesa el modelo de desarrollo neoliberal como la cuestión a discutir y no aspectos de detalle en los que insiste el gobierno. Esta visibilidad del modelo neoliberal como el verdadero problema a resolver es crucial en la que, hasta ahora, se considera la mayor crisis política del segundo gobierno aprista y será considerada en el futuro, casi con seguridad, un viraje en el curso de esta democracia post Fujimori.

En estas condiciones, el segundo gobierno de García pierde la mitad de su apoyo a la mitad de su mandato —entre agosto de 2006 y febrero de 2009—, pasando de 64 a 32% de apro-

bación en las encuestas de opinión y habiendo tenido baches que lo han llevado hasta las profundidades del 19% de aprobación ciudadana (Ipsos Apoyo Opinión y Mercado 2009). La dinámica de la oposición podría estar alejándose de lo ocurrido con el gobierno anterior de Alejandro Toledo: de múltiples estallidos sociales en diversos lugares del país, pero sin que articulen una alternativa nacional de respuesta a un momento de reconstrucción de la representación política a partir de la influencia de los movimientos sociales que apuntan al modelo neoliberal como el problema a enfrentar y solucionar.

En la base de este desafío tenemos de nuevo el problema de la ausencia de un sistema de partidos. Con ello me refiero tanto a un partido de gobierno, ya que el Partido Aprista, según lo denuncian varios de sus dirigentes y parece aceptarlo el propio García, dista de ser el partido de antaño y se mueve al son que le toque el presidente, como también a la ausencia de partidos de oposición que sean capaces de una o varias alternativas estructuradas y nacionales al gobierno en funciones. La competencia política continúa signada por el legado fujimorista de liderazgos centrados en personalidades con objetivos de corto plazo, la mayor parte de las cuales no cuestiona el modelo dominante y está más interesada en los privilegios del poder y la gestión de intereses particulares que en el desarrollo de políticas públicas en beneficio de la población.

Pueden haber tres excepciones a esta situación, dos por el lado de la derecha: Lourdes Flores y Keiko Fujimori, otra por el lado de la izquierda: Ollanta Humala. En el primer caso, se trata de una lideresa orgánica de la derecha política peruana y militante de un antiguo partido de esa tendencia como es el Partido Popular Cristiano. En el segundo, de la hija de un dictador ya condenado por varios de sus crímenes, que expresa, sin embargo, la vasta red de clientela que dejó su padre. Ollanta Humala es un militar retirado del Ejército Peruano que lideró un movimiento aluvional que ganó la primera vuelta de las elecciones de 2006 con el 30% de la votación y salió segundo en la definitiva con el 47% de las preferencias. Lourdes Flores,

sin embargo, a pesar de ser lo más parecido a una lideresa de partido, parece estar condenada, siguiendo la suerte de la derecha orgánica en el Perú, a un aislamiento endémico, tanto partidario como personal que le impone un techo alejado de la victoria en las urnas. Keiko Fujimori, en cambio, aparece como el ideal de los poderosos, una presidenta de los ricos con el apoyo de los pobres, que amenaza con regresar el manejo autoritario y mafioso de la década de 1990 al gobierno del Perú, sin contar con ningún proyecto partidario que vaya más allá del uso rotativo de diversas etiquetas que ya ensayó su padre. Ollanta Humala, por otra parte, tiene más posibilidades de liderar una alternativa al modelo en funciones, y en esto se diferencia de otros liderazgos de oposición, pero aunque, en el escenario más optimista, le sonría la victoria no aparece claro cómo va a formar un partido propio y contribuir a reconstruir un sistema de partidos. Quizá debemos esperar a un proceso de ruptura con el legado autoritario del fujimorismo, hasta hoy pendiente, para que se alumbren nuevas y/o renovadas organizaciones políticas que tengan como resultado un efectivo sistema de partidos.

En este punto podemos ver que hay análisis que repiten la equivocación que observamos para el caso latinoamericano. Me refiero a encontrar en las instituciones, en este caso en las reformas institucionales, la causa de la debilidad de los partidos políticos. Este es un argumento que ya adelanta Martín Tanaka (2005) pero que desarrolla Alberto Vergara (2007). La tesis de Vergara es que las reformas políticas de índole descentralista, participativo y de fortalecimiento de los partidos, en lugar de ayudar habrían perjudicado el desarrollo de las organizaciones políticas, especialmente a nivel regional. Creo que el punto de Vergara es interesante porque señala el fracaso palpable de las reformas institucionales para revitalizar a los partidos, pero ello no se debe como creen él y también Tanaka a la excesiva «ingeniería institucional», especialmente a la participativa, que se habría aplicado, sino a las razones estructurales, de la economía política del modelo en funciones, que Vergara señala al



citar a Levitsky y Cameron, pero que no toma suficientemente en cuenta. Esto es lo que más arriba he señalado como el capitalismo de amigotes que nos devuelve al Estado patrimonial en versión neoliberal, sin una clara diferenciación entre grandes propietarios y gobernantes; un tipo de capitalismo que no está interesado en la acumulación interna, ni en la afirmación de clases subalternas, por lo que reina en la fragmentación y la anomia social. Esta economía política, más allá del impulso a una participación, efectivamente impostada, es lo que inhibe y no alienta a la formación de partidos que organicen, movilicen y propongan a nivel nacional.

Si con Toledo quedaban algunos ecos del gobierno de Paniagua y de las ilusiones de la transición, pudiendo establecerse todavía algunas diferencias con el pasado autoritario, con García estas parecen estar borrándose. El acercamiento entre García y los grandes empresarios lleva a términos muy prácticos —casi físicos— la presencia de estos últimos en las esferas más altas del poder gubernamental. En este sentido parecen reeditarse los tiempos del segundo civilismo, paradójicamente el enemigo ancestral contra el cual surge el aprismo auroral, en los que los dueños eran también los gobernantes.

#### **4.6 La transición como refundación**

La transición a la democracia en este contexto parece sepultada, en especial por el grado de polarización social y política reinante. Las ilusiones existentes en la época de Paniagua y los comienzos del gobierno de Toledo de una transición a la democracia por la vía de la transacción quedaron definitivamente atrás. Quizá el momento que marque el final de esta posibilidad es cuando fracasan los intentos de un sector del Congreso durante el gobierno de Toledo de llevar adelante una reforma constitucional por la vía parlamentaria. Luego, ya solo queda la ruptura abierta con la regresión fujimorista que han continuado los gobiernos de Toledo y García. Ciertamente, este último ha hecho más difícil cualquier hipotético acercamiento entre

las partes con su desenfadado apoyo al modelo neoliberal. La transición como ruptura supondrá enfrentamientos de mucho mayor calibre que los ocurridos entre 2000 y 2001 porque los actores están hoy menos predispuestos a ceder, unos por el engaño reiterado de que han sido objeto y otros por lo afianzados que están tanto su fuerza económica como sus lazos con el poder político.

Quizá un buen ejemplo del deterioro de la situación democrática sea el trato que mereció la candidatura de Ollanta Humala en las elecciones de 2006 y el maltrato posterior a la oposición nacionalista al gobierno de García que aquel lidera. Curiosamente para ello se ha usado el recurso de calificar de antisistema la propuesta de Humala. El uso de este recurso es interesante porque nos hace ver las distintas concepciones de la historia peruana reciente que se manejan en el debate público. Cuando dicen antisistema los que así califican a Humala quieren señalar que es contrario al modelo económico neoliberal y a la Constitución de 1993 que impuso la dictadura de Fujimori y Montesinos. Es significativo que en esta calificación se junten los fujimoristas con los gobiernos de Toledo y de García, pero al mismo tiempo ello revela que todos están incurridos en la misma línea continuista de relación entre economía y política que impuso el régimen autoritario. La cuestión más bien es al revés, quienes apoyan los resultados de un golpe de Estado, que sufrimos hasta la actualidad, son el antisistema, mientras que aquellos que defienden una continuidad con la última Constitución que los peruanos aprobaron por consenso, me refiero a la carta aprobada en 1979, constituyen lo establecido por acuerdo democrático.

Ahora bien, la transición a la democracia para que sea efectivamente el pasaje a una democracia que funcione no puede ser solo la vuelta a un orden preexistente, como fue el caso, tal como señalamos, de las transiciones en el Cono Sur. La razón es que en el Perú la república criolla que nace de la independencia nunca ha llegado a establecer un régimen plenamente democrático que incluya a todos los ciudadanos y

tendencias y apunte a cumplir con la promesa del bienestar. En el Perú la democracia ha sido básicamente un reparto de intereses y privilegios. Hay necesidad, por lo tanto, de fundar un orden en buena medida desconocido para los peruanos. Ello no significa que vayamos a partir de cero, porque en el Perú han habido movimientos, partidos y frentes democráticos y experiencias de gobierno democrático. Todo ello compone un bagaje de primer orden para construir una democracia. Por eso digo que se trata de una refundación democrática, que recoge de la experiencia histórica y a la vez señala un nuevo punto de partida. La transición como ruptura, porque los otros caminos se han agotado, es entonces una refundación política que deje de lado la república criolla y eche las bases de una nueva República en la que podamos construir este régimen participativo e integrador.



## 5. La excepcionalidad peruana en perspectiva latinoamericana

De la lectura que aquí proponemos sobre la experiencia democrática en América Latina, podemos concluir que se trata de un proceso en construcción donde la democracia todavía no ha terminado de constituirse como régimen político estable. Un proceso que se puede explicar si se lo ubica con su fondo histórico respectivo, en el que se entiende el régimen político como una interacción entre actores, instituciones y estructuras, principalmente políticas y estatales, donde suceden avances y retrocesos que, a la postre, nos llevan a la situación actual.

La democratización latinoamericana no es, entonces, un proceso de las últimas décadas que tenga que ver solo con lo acontecido a partir de la denominada «tercera ola» o de las llamadas «transiciones a la democracia». Tiene que ver también con el período de democratización anterior, el de la lucha antioligárquica que termina con ese orden estatal en buena parte de la región y que da como resultado el período de hegemonía populista a través de movimientos y gobiernos nacional-populares en distintos países de América Latina que generan, por la vía de la reforma o de la revolución, Estados más cercanos a sus sociedades, en camino de construirse como Estados nacionales. Este primer momento tiene una importancia fundamental porque si bien no tiene un resultado democrático representativo, configura un momento original inclusivo frente a la exclusión anterior. Los sujetos de la política, aunque fueran referenciales, pasan de ser unos cuantos a ser todos en cada sociedad.

Junto al momento inclusivo que marca el inicio de la política moderna en la región, está también la influencia de la izquierda marxista que en sus diferentes versiones, reformista y revolucionaria, reivindica la organización autónoma de las organizaciones de la sociedad y los derechos sociales de los individuos y de los colectivos. Esta influencia le da vida material a la inclusión populista y, eventualmente, base social a la democracia. La influencia marxista, sin embargo, tiene un papel distinto en diferentes momentos, antes, durante y después de la Guerra Fría. Durante el período de la misma, cuando la hegemonía anticomunista en la región, tanto por la influencia de los Estados Unidos como por la acción guerrillera promovida por la Revolución cubana, la influencia de izquierda es vista exclusivamente como antidemocrática. No así después de la Guerra Fría, cuando termina el pico de la influencia represiva de los Estados Unidos y se produce la «puesta al día» del pensamiento izquierdista. Este es el momento en el que la izquierda apoya las transiciones a la democracia y donde estas fracasan levanta alternativas democráticas, ya no armadas, a las democracias restringidas.

Esta materialidad de la inclusión es la que se ve afectada por las dictaduras, me refiero a las de carácter oligárquico y burocrático–autoritario, que pretenden desvincular los derechos sociales de la democracia y a esta de la forja del Estado nacional. El daño que provocan estos autoritarismos, especialmente los de carácter burocrático–autoritario en el Cono Sur y algunos epígonos de rostro civil como el fujimorismo en el Perú, que tienen como misión reorganizar formas de capitalismo salvaje estrechamente aliados con el poder político, es duradero, causando profundas heridas en el tejido social y dificultando la reconstrucción de la representación política.

Pero el proyecto más inmediato contra la inclusión, política y social, está dado por la combinación de transiciones y ajuste neoliberal. Este es el momento en el que se pretende plasmar la democracia limitada que vemos fracasar, en casi toda América Latina, en años recientes. Un momento no solo extraño

sino contrario a la construcción de los Estados nacionales en América Latina. La democracia limitada fracasa por lo que he denominado la «falacia de la consolidación». Esta democracia no llega a convertirse en «el único juego posible» para hacer política porque reconoce los derechos de las minorías propietarias pero niega los de las mayorías trabajadoras y/o desocupadas. Es decir, a contrapelo del impulso nacional-popular, niega el Estado de todos e insiste en el Estado de clase, con dosis varias de patrimonialismo de acuerdo a cada lugar. En otras palabras, no cumple con la premisa clásica que lleva a los ciudadanos iguales ante la ley a aceptar una cierta desigualdad social a cambio de que se avance con el cumplimiento de la promesa del bienestar. Por lo tanto, las mayorías continúan movilizándose por fuera de los canales representativos hasta obtener un arreglo distinto al señalado, incluso si para ello llegan a poner a los propios gobiernos elegidos en crisis que afectan el régimen político.

Este es el conflicto que trata de ser solucionado por la vía del giro a la izquierda, que incluye, luego de una década, una docena de gobiernos en la región. Con matices diversos lo que este giro busca es una democracia con derechos sociales, con economías que incluyan y no expulsen a los sectores mayoritarios en cada país y con un movimiento claro hacia la construcción de Estados nacionales en la región y hacia la independencia de los poderes imperiales que permitan una integración autónoma y no dependiente al proceso de globalización. Así, América Latina prueba hoy que la consolidación solo procede con derechos sociales incluidos.

Un peligro acecha, sin embargo, el giro a la izquierda de los últimos años. Es el peligro del autoritarismo que, por tradición política en la región y a veces también por ideología, atraviesa izquierda y derecha. Es el autoritarismo encarnado en el caudillo salvador que cree que los procesos de transformación dependen de su persona y que por ello promueve la reelección indefinida como parte del paquete de reformas constitucionales que plantea. En el fondo esta visión se da en

oposición a los avances democráticos de los últimos treinta años —las famosas reglas que tienen entre sus vigas maestras el pluralismo político—, o sea, el respeto a la competencia entre diferentes por el poder como una condición *sine qua non* de la salud política democrática. La América Latina entera, pero especialmente la América Latina progresista, en el gobierno y en la oposición, tiene hoy este reto, enfrentarse y derrotar política e ideológicamente el neoliberalismo pero sin arriar las banderas democráticas.

En este panorama el Perú es una excepción por atraso material y por atraso con la historia. Llegó tarde al populismo, que además vestía traje castrense, recién en la década de 1970, cuando este ya estaba agotado en América Latina. Por ello quizá la democratización social y el Estado nacional que el populismo propiciaba tuvieron tantas dificultades para asentarse. Tuvo una primera transición atípica a fines de la misma década, de una dictadura militar reformista a una democracia conservadora, que vacilaba frente a la necesidad de incluir a los sectores que consiguieron derechos con los militares y negaba los pasos dados por ellos para afirmar la nación. A pesar de lo cual, surgió Izquierda Unida, la coalición de izquierda más importante de América Latina en su momento, pero que no pudo sobrevivir a las pruebas, literalmente de fuego, de la época ni tampoco, por paradójico que parezca, al sectarismo de sus dirigentes, quienes, faltos de guías a los cuales acudir, no supieron escribir su propia historia. Asimismo, a diferencia de otros países latinoamericanos el Perú sufrió un doble ataque contra la democracia en la década de 1980: la guerra interna y sus graves secuelas en términos de violación de los derechos humanos y la hiperinflación fruto de una política económica irresponsable. También, a contrapelo del resto de la región, que afirmaba sus transiciones a la democracia, sufrió una regresión autoritaria que impuso el ajuste neoliberal dictado por el FMI y terminó con la democracia política. Esta regresión propició un manejo corrupto del Estado en una escala desconocida en la historia anterior y restauró plenamente el Estado



patrimonial esta vez en su versión neoliberal. La imposición del ajuste, afianzado por el golpe de Estado de 1992, liquidó los esfuerzos de inclusión política y social de los años anteriores hasta límites desconocidos en países aledaños.

Con estos antecedentes en su historia política reciente es que el Perú llega a la actual paradoja: dos gobiernos elegidos que continúan con las políticas del ajuste neoliberal de principios de la década de 1990; un ajuste que fue originalmente establecido en condiciones de dictadura política. Pero no está solo en esta situación: se junta con los gobiernos de Colombia y de México, que tienen esquemas de gobernabilidad subordinados al imperio de carácter similar.

Ahora bien, mantener la exclusión donde los gobiernos son elegidos y donde existen un mínimo de libertades públicas, supone necesariamente congelar la transición. En otras palabras, quedarse en la primera etapa de la misma que es el hecho electoral, pero verse imposibilitado de pasar a la segunda, que es convertir la democracia en «el único juego posible», porque ello supone aceptar la movilización de los descontentos como parte de la interacción, dentro y no fuera del sistema democrático mismo. La criminalización de la protesta, que comienza Toledo y continúa García, es el camino de esta opción. Se trata de poner la voz de los que reclaman fuera de la democracia. En este sentido, los gobiernos mismos convierten el régimen en «limitado»; es decir, establecen una línea divisoria entre las demandas de unos, los grandes empresarios, que son buenas, y las de los otros, los trabajadores y desocupados, que son malas.

Diversos gobiernos en la región señalan una salida para este conflicto, que es el giro a la izquierda. Sin embargo, en el Perú esta posibilidad no solo es descartada por la mayor parte de la clase política y los medios de comunicación, sino que sus partidarios son reiteradamente maltratados como contrarios a la democracia misma. Se sacraliza así la herencia, política y económica, de la regresión autoritaria y se afirma un camino distinto al mayoritario en América Latina.

La explicación inmediata quizá esté en los estragos sociales y políticos ocurridos en las dos décadas anteriores a la vuelta de la democracia, las de 1980 y 1990: el terrorismo, la hiperinflación y la conducta agudamente desleal de los actores democráticos en la década de 1980, así como el ajuste neoliberal y la antipolítica de la década de 1990, que dañaron seriamente la sociedad y los partidos, y reprimieron la actividad política misma. Este conjunto de fenómenos afectaron seriamente la capacidad de los actores sociales para representarse en actores políticos fiables, continuando el Perú con gobernantes que son elegidos y casi inmediatamente denostados, porque suelen traicionar con gran facilidad las promesas que los llevan al poder.

¿Cuánto tardará el actual atraso peruano en ponerse a tono con la región? Es difícil saberlo. La clave está, sin embargo, en el proceso de aprendizaje, primero en dictadura y luego en democracia, de estos cansados ciudadanos que en un plazo de casi dos generaciones han conocido la guerra y la represión, pero también la esperanza de que es posible compatibilizar la libertad con el bienestar.

## Bibliografía

- Almond, Gabriel A. y Sidney Verba  
1963 *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Anderson, Benedict  
1991 *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres: Verso.
- Apoyo Opinión y Mercado  
2006 Aprobación de Alejandro Toledo como presidente de la República: Agosto 2001–julio 2006. Lima: Apoyo Opinión y Mercado.
- Bobbio, Norberto  
1996 *Left and Right: The Significance of a Political Distinction*. Chicago: University of Chicago Press.
- Burchardt, Hans-Jürgen  
2008 «Desigualdad y democracia». *Nueva Sociedad*, no. 215 (mayo–junio).
- Cardoso, Fernando Henrique  
2006 «Izquierda y populismo en América Latina». *El Comercio* (Lima), 18 junio.

- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto  
1969 *Dependencia y desarrollo en América Latina: Ensayo de interpretación sociológica*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Castañeda, Jorge G.  
2006 «Latin America's Left Turn». *Foreign Affairs* 85, no. 3 (mayo-junio).
- Casullo, Nicolás  
2007 *Las cuestiones*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Chávez Molina, Juan  
2000 *Mis votos singulares: Historia del fraude que no debe repetirse*. Lima: Horizonte.
- Cohen, Jean L. y Andrew Arato  
1992 *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press.
- Collier, David  
1979 «The Bureaucratic–Authoritarian Model: Synthesis and Priorities for Future Research». En *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Collier, Ruth Berins y James Mahoney  
1999 «Adding Collective Actors to Collective Outcomes: Labor and Recent Democratization in South America and Southern Europe». En *Transitions to Democracy*, editado por Lisa Anderson. Nueva York: Columbia University Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)  
1999 Información estadística. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). <http://www.eclac.org>

- 2007 Información estadística. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). <http://www.eclac.org>
- 2008 Información estadística. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). <http://www.eclac.org>

Cotler, Julio

- 1978 *Clases, Estado y nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Dahl, Robert A.

- 1989 *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.

Dammert, Manuel

- 2001 *Fujimori–Montesinos: El Estado mafioso: El poder imagocrático en las sociedades globalizadas*. Lima: El Virrey.

Diamond, Larry

- 2008 *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies throughout the World*. Nueva York: Times Books.

Diamond, Larry y Marc F. Plattner

- 1996 *The Global Resurgence of Democracy*. 2da ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Domínguez, Jorge I.

- 1998 *Democratic Politics in Latin America and the Caribbean*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Durand, Francisco

- 2004 «Cleptocracia y empresariado en el Perú». *Nueva Sociedad*, no. 194 (noviembre–diciembre).

Farr, James, John S. Dryzek y Stephen T. Leonard

- 1999 *La ciencia política en la historia*. Madrid: Itsmo.

Franco, Carlos

1998 *Acerca del modo de pensar la democracia en América Latina*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

Fraser, Nancy

1997 «From Redistribution to Recognition?: Dilemmas of Justice in a 'Postsocialist' Age». En *Justice Interruptus: Critical Reflections on the «Postsocialist» Condition*. Nueva York: Routledge.

Freedom House

2009 *Freedom in the World*. Freedom House. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15&year=2009>

García Pérez, Alan

2007 «El síndrome del perro del hortelano». *El Comercio* (Lima), 28 octubre.

2007 «Receta para acabar con el perro del hortelano». *El Comercio* (Lima), 25 noviembre.

2008 «El perro del hortelano contra el pobre». *El Comercio* (Lima), 2 marzo.

Germani, Gino

1965 *Política y sociedad en una época de transición: De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires: Paidós.

González, Luis E.

2006 «Las crisis políticas de América Latina en los primeros años del siglo». En *Política y desarrollo en Honduras, 2006–2009: Los escenarios posibles*, editado por Diego Achard y Luis E. González. Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Hagopian, Frances

2005 «Government Performance, Political Representation and Public Perceptions of Contemporary Democracy in Latin America». En *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, editado por Frances Hagopian y Scott P. Mainwaring. Cambridge: Cambridge University Press.

Haya de la Torre, Víctor Raúl

1972 *El antimperialismo y el APRA*. 4ta ed. Lima: Amauta.

Huntington, Samuel P.

1991 *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

Iguíñiz, Javier, Rosario Basay y Mónica Rubio

1993 *Los ajustes: Perú, 1975–1992*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

2002 *Perú: Compendio estadístico*. Lima: INEI.

Ipsos Apoyo Opinión y Mercado

2009 Aprobación de Alan García como presidente de la República: Julio 2006–enero 2009. Lima: Ipsos Apoyo Opinión y Mercado.

Karl, Terry

1996 «¿Cuánta democracia acepta la desigualdad?». *Este País*, no. 46 (diciembre).

Klein, Naomi

2007 *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. Nueva York: Metropolitan Books.

Laclau, Ernesto

2006 «La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana». *Nueva Sociedad*, no. 205 (setiembre–octubre).

Lanzaro, Jorge

2006 «La tercera ola de las izquierdas latinoamericanas: Entre el populismo y la socialdemocracia: Apuntes para una agenda de investigación». Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Montevideo.

Latinobarómetro

2004 *Informe anual*. Latinobarómetro. <http://www.latinobarometro.org/>

2007 *Informe anual*. Latinobarómetro. <http://www.latinobarometro.org/>

2008 *Informe anual*. Latinobarómetro. <http://www.latinobarometro.org/>

Lechner, Norbert

1990 «De la revolución a la democracia». En *Los patios interiores de la democracia: Subjetividad y política*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

1996 «Las transformaciones de la política». *Revista Mexicana de Sociología* 58, no. 1 (enero–marzo).

Levine, Daniel H. y José Enrique Molina

2007 «La calidad de la democracia en América Latina: Una visión comparada». *América Latina Hoy*, no. 45.

Levitsky, Steven y Maxwell A. Cameron

2003 «Democracy without Parties?: Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru». *Latin American Politics and Society* 45, no. 3.

Linz, Juan J.

1978 *Crisis, Breakdown and Reequilibration*. Parte 1 de *The Breakdown of Democratic Regimes*, editado por Juan J.



- Linz y Alfred Stepan. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- 1994 «Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?». En *Comparative Perspectives*. Vol. 1 de *The Failure of Presidential Democracy*, editado por Juan J. Linz y Arturo Valenzuela. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- 2000 *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder: Lynne Rienner.
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan
- 1996 *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan
- 1992 «Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales». En *Diez textos básicos de Ciencia Política*, coordinado por Albert Batlle. Barcelona: Ariel.
- López, Sinesio
- 1987 «Política, violencia y revolución». *El Zorro de Abajo*, no. 7 (junio).
- 1992 «Perú: Una modernización frustrada, 1930–1991». En *Desde el límite: Perú, reflexiones en el umbral de una nueva época*, editado por Juan Abugattás, Rolando Ames y Sinesio López. Lima: Instituto Democracia y Socialismo (IDS).
- 1994 «Perú: Una pista de doble vía: La transición entre el autoritarismo y la democratización, 1992–1995». En: *Cuestión de Estado 2*, nos. 8–9.
- 1997 *Ciudadanos reales e imaginarios: Concepciones, desarrollo y mapas de ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas.
- 2008 «El desempeño democrático». *La República* (Lima), 19 diciembre.

Lynch, Nicolás

- 1992 *La transición conservadora: Movimiento social y democracia en el Perú, 1975–1978*. Lima: El Zorro de Abajo.
- 1999 *Una tragedia sin héroes: La derrota de los partidos y el origen de los independientes: Perú, 1980–1992*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Fondo Editorial.
- 2000 *Política y antipolítica en el Perú*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (Desco).
- 2000 «Perú: Los partidos en los noventa: ¿Qué pasó?». *Socialismo y Participación*, no. 89 (diciembre).
- 2005 *¿Qué es ser de izquierda?* Lima: Sonimágenes.

Mainwaring, Scott

- 2006 «State Deficiencies, Party Competition, and Confidence in Democratic Representation in the Andes». En *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, editado por Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro Leongómez. Stanford: Stanford University Press.

Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully

- 1995 Introducción a *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

Marini, Ruy Mauro

- 1973 *Dialéctica de la dependencia*. México, D. F.: Era.

Marshall, T. H.

- 1996 «Citizenship and Social Class». En *Citizenship and Social Class*, editado por T. H. Marshall y T. Bottomore. Londres: Pluto.

Mc Clintock, Cynthia

- 1994 «Presidents, Messiahs, and Constitutionals Breakdowns in Peru». En *The Case of Latin America*. Vol.

2 de *The Failure of Presidential Democracy*, editado por Juan J. Linz y Arturo Valenzuela. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Mocca, Edgardo

2008 «Contribuciones y peripecias de la izquierda sudamericana». *Umbrales de América del Sur* 2, no. 5 (abril-julio).

Moore, Barrington

1973 *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*. Barcelona: Península.

O'Donnell, Guillermo A.

1973 *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: University of California, Institute of International Studies.

1992 «¿Democracia delegativa?». *Cuadernos del CLAEH*, no. 61.

2004 «Notas sobre la democracia en América Latina». En *El debate conceptual sobre la democracia*. Anexo de *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, editado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2da ed. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter

1986 *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Paniagua, Valentín

2001 Discurso de agradecimiento al recibir el Doctorado Honoris Causa por la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa, 26 mayo 2001.

2002 «La nueva transición en el Perú». Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Transición y Consolidación Democrática, Madrid, febrero 2002.

Pease, Henry

2003 *La autocracia fujimorista: Del Estado intervencionista al Estado mafioso*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

Petkoff, Teodoro

2005 *Dos izquierdas*. Caracas: Alfadil.

Planas, Pedro

1993 *El Estado moderno: Apuntes para una nueva biografía del Estado social de derecho*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (Desco).

Polanyi, Karl

2007 *La gran transformación: Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. 2da ed. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Prebisch, Raúl

1981 *Capitalismo periférico: Crisis y transformación*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

2004 *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. 2da ed. Buenos Aires:

Quijano, Aníbal

2000 «Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina». En *Colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales: Perspectivas latinoamericanas*, compilado por Edgardo Lander. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).

2005 «Los fantasmas de América Latina». *Libros y Artes*, no. 10 (abril).

Rodríguez–Garavito, César, Patrick Barrett y Daniel Chávez  
2008 «Hope Reborn: Introduction to the Study of the Latin American Left. En *The New Latin American Left: Utopia Reborn*. Londres: Pluto.

Rustow, Dankwart A.

1970 «Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model». *Comparative Politics* 2, no. 2 (abril).

Sader, Emir

2008 «The Weakest Link?». *New Left Review* 52 (julio–agosto).

Sartori, Giovanni

1992 *Partidos y sistemas de partidos: Marco para el análisis*. 2da ed. ampliada. Madrid: Alianza Editorial.

1994 *Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Schumpeter, Joseph A.

1975 *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York: Harper and Row.

*Socialism and Democracy*

2005 *Socialism and Democracy* 19, no. 3. Editado por Gerardo Rénique.

Stokes, Susan C.

1999 «What do Policy Switches Tell Us about Democracies?». En *Democracy, Accountability and Representation*, editado por Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin. Cambridge: Cambridge University Press.

Tanaka, Martín

2005 *Democracia sin partidos: Perú, 2000-2005: Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Tilly, Charles

2007 *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Touraine, Alain

1987 *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

2006 «Entre Bachelet y Morales: ¿Existe una izquierda en América Latina?». *Nueva Sociedad*, no. 205 (setiembre–octubre).

Vergara, Alberto

2007 «El choque de los ideales: Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú postfujimorato». Ponencia presentada en el 26to Congreso Internacional de la American Sociological Association. Montreal, 5–8 setiembre 2007.

Weber, Max

1979 *Economía y sociedad*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Weffort, Francisco

1973 «Clases populares y desarrollo social». En *Populismo, marginalización y dependencia: Ensayos de interpretación sociológica*, editado por Francisco Weffort y Aníbal Quijano. San José: Editorial Universitaria Centroamericana.