

*DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA
APERTURA ECONÓMICA, POPULISMO Y CRISIS*

Miguel Ángel Rodríguez Echeverría*

ÍNDICE

Resumen . . . . .	.27
Abstract . . . . .	.28
Presentación . . . . .	.28
Avances en democracia. . . . .	.28
De la Independencia a la crisis de la deuda externa . . . . .	.28
La primavera democrática . . . . .	.29
Frustraciones y avances económicos. . . . .	.33
Frustraciones . . . . .	.33
Avances . . . . .	.34
Desencanto democrático . . . . .	.38
Populismo y futuro de la democracia en América Latina . . . . .	.40
Populismo y reacciones contra la democracia representativa. . . . .	.40
Ignorancia, multiplicidad de la causalidad, gradualidad y futuro de la democracia en América Latina . . . . .	.45
Bibliografía . . . . .	.48

RESUMEN

Se analiza el cambio de las políticas de sustitución de importaciones y el surgimiento de democracias representativas desde 1979.

Se comparan los populismos del cambio de siglo con la democracia representativa.

Se estudian los efectos de las nuevas políticas de apertura, equilibrio fiscal, monetario y cambiario y mercados más libres que se dan al tiempo que se opta por la democracia. También las causas del desencanto democrático de fines de siglo XX y los avances económicos y sociales de 2003 a 2008.

Se plantean límites a los cambios políticos y económicos completos y la necesaria adopción de transformaciones institucionales parciales, graduales y evolutivas,

* Catedrático de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica a la cual el autor agradece el tiempo para preparar este artículo. Ex

Presidente de Costa Rica. Ex Secretario General de la O.E.A. Doctor en Economía.

que sean compatibles con coaliciones de intereses que las soporten. El futuro de la democracia y los mercados en el continente se relaciona con la capacidad de que las naciones evolucionen hacia la apertura para la libre creación de organizaciones por parte de los ciudadanos.

PALABRAS CLAVE: DEMOCRACIA, CONSENSO DE WASHINGTON, POPULISMO, DESENCANTO, GRADUALIDAD, CAMBIO POLÍTICO, EFICIENCIA

ABSTRACT

After 1979, Latin America adopted broadbased reforms, abandoning import substitution industrialization for an export oriented development strategy and simultaneously adopting democratic forms of government. The new economic policies of open trade, balanced public budgets, monetary orthodoxy, exchange rate neutrality and more competitive and free internal markets are established at the same time that democracies start to operate in the Latin American Republics. What are the interactions between economic and political reforms? Is the simultaneity of economic and political institutions the cause of the disenchantment with democracy at the beginning of the XXI Century? This article analyzes these questions and reaches a negative answer. The thesis that complete and rational transformations are not possible determines that institutions must be transformed by marginal, gradual, evolutionary change, supported by strong coalitions of citizens. The future of democracy and open markets in the region depends on reinforcing political and economic institutional transformations, supported by broad coalitions that piecemeal evolve to more open organizations.

KEY WORDS: DEMOCRACY, WASHINGTON CONSENSUS, POPULISM, DISENCHANTMENT, MARGINAL, POLITICAL CHANGE, EFFICIENCY

PRESENTACIÓN

Las naciones de Latino América atravesamos el umbral del siglo XXI orgullosas por los avances alcanzados en nuestra organización política, y lo hicimos con justa razón. Pero con unos pocos años andados en el nuevo milenio ya hemos experimentado desencanto, frustración y angustia por los resultados de esa vida en democracia. ¿Qué podemos esperar para el bienestar de nuestros pueblos en los años por delante?

Claro que los resultados dependerán de nuestro recorrido histórico, pero también de las acciones que los ciudadanos en adelante adoptemos. Y la decisión sobre las acciones será influida por nuestros modelos mentales. Por eso creo que valen mucho la pena el análisis, la reflexión y el debate sobre estos temas. Ese fue motivo para contribuir con mucho gusto con un artículo¹

1 Rodríguez E, Miguel Ángel: Democracia en América Latina: Realizaciones, Consecuencias, Perspectivas,

para *Diálogo Político*, publicación que da continuidad a un valioso aporte de reflexión y debate, que ya por más de 26 años ha venido realizando la Fundación Konrad Adenauer con sus publicaciones para América Latina. Ahora aprovecho para ponerlo al día y publicarlo en la *Revista de Ciencias Económicas* de la Universidad de Costa Rica

AVANCES EN DEMOCRACIA²

De la Independencia a la crisis de la deuda externa

Las muy diferentes gestas de Independencia de principios del siglo XIX condujeron

en *Diálogo Político*, Año XXVI No 4, Konrad Adenauer Stiftung, Diciembre 2009 Buenos Aires

2 El concepto de democracia implícito en estas reflexiones está desarrollado por el autor en (Rodríguez 1989, pp 305-311), en (Rodríguez 1990) y (Rodríguez 1993, capítulo 2)

a las nacientes naciones de la América Española a una importante contradicción entre las instituciones formales recién adoptadas y las costumbres, tradiciones y reglas que determinaban las formas de producción, de estratificación social y de organización comunitaria que se heredaban prácticamente sin cambios de la vida colonial. Y claro, como es bien conocido, en esas circunstancias con facilidad prevalecen las segundas condiciones, las instituciones informales, que son las normas más arraigadas tanto a nivel social como simbólico, y por consiguiente son más renuentes al cambio y actúan como un poder conservador de la sociedad.

De esta forma la estructura formal democrática copiada de la Constitución de los Estados Unidos e influida por las ideas de la Revolución Francesa y la Constitución de Cádiz, fue en la mayoría de los nuevos países del Continente una mera fachada, tras la cual surgieron gobiernos caudillistas, y a cuya sombra se dieron las luchas entre los liberales que deseaban hacer prevalecer las instituciones formales, y los conservadores que pretendían mantener la estructura estatutaria, regulada y jerarquizada de la organización productiva colonial.

En esas condiciones la democracia fue en casi todas las naciones y casi todo el siglo XIX más una aspiración que una realidad.

Por supuesto que durante ese siglo se dan excepciones a esta esquemática descripción de la vida política latinoamericana que acabo de esbozar, y en especial en el Cono Sur y en Costa Rica se viven periodos de construcción democrática, al tiempo que en todas las naciones se avanza en ir extendiendo el derecho al voto a un mayor universo de los hombres mayores de edad.

Durante el período entre las dos guerras mundiales, y con las transformaciones que vive en esos años el mundo en nuevos totalitarismos, industrialización, urbanización y alfabetización, en América Latina las dictaduras caudillistas decimonónicas dan paso a golpes y gobiernos militares y a experimentos populistas.

Surge en el mundo después de la II Guerra Mundial y hasta 1962 una ola de democra-

tización posterior a la que vivió el mundo en el siglo XIX, y América Latina participa en ella. Pero fue de poca duración su efecto en nuestra parte del mundo, pues solo Costa Rica, Colombia y Venezuela siguieron democráticas durante la reversión de esa ola.

Lo cierto es que a finales de la década de los setenta en el siglo XX, únicamente esos tres países en América Latina viven en democracia, con elecciones transparentes y alternancia entre partidos en el ejercicio del gobierno.

A pesar de eso, a pesar del predominio de los gobiernos dictatoriales en los organismos interamericanos, las décadas anteriores a la crisis de la deuda externa a inicios de los ochenta fueron tiempos de fortalecimiento del sistema de derechos humanos.

Así, en 1959 en Santiago se establece la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual obtiene vigencia contractual con el Protocolo de Buenos Aires que la incorpora en 1967 a la Carta Constitutiva, y en 1969 nace el sistema convencional interamericano de Derechos Humanos basado en la Convención Interamericana de Derechos Humanos adoptada en San José en ese año. En 1979 al amparo de estas nuevas normas y radicada en San José entra en operación La Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La primavera democrática

Al tiempo que se avanzaba en el reconocimiento formal de la libertad y la dignidad de los americanos y se incluían los derechos de las americanas, las décadas de 1970 y 1980 vieron la culminación, crisis y declive de las políticas de sustitución de importaciones y de sangrientas dictaduras militares; así como el surgimiento de políticas de estabilización y liberalización económicas, y de la democracia. A lo largo de esas décadas en el Cono Sur y en la Zona Andina predominan los gobiernos militares surgidos de golpes de estado, en Centro América se sufren las confrontaciones revolucionarias de las guerrillas de izquierda con gobiernos militares y civiles que se dan al amparo del conflicto

global con el comunismo, y en México continua el sistema unipartidista con reclamos constantes por fraudes electorales. ¡Al mismo tiempo que se fortalecía el sistema Interamericano de derechos humanos murieron alrededor de 600.000 personas víctimas de las guerras y de la represión totalitaria!

Con la crisis de la deuda externa latinoamericana, en el paso de los setentas a los ochentas, entra en fase terminal el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, cuyas distorsiones de precios, desaliento a las exportaciones y costos monetarios y fiscales ya no eran sostenibles. En la década perdida de 1980, el aumento de la pobreza, los costos de la inestabilidad política, económica y social, y la influencia de los cambios contemporáneos en el resto del mundo ya no permitían mantener un modelo cuyas fases iniciales habían sido de acelerado crecimiento, pero que por sus elevados costos de eficiencia había perdido dinamismo y cuya sostenibilidad no era ya posible.

Cuando el modelo de sustitución de importaciones perdió su impulso inicial se trataron varias formas para volver a acelerar el crecimiento: sustitución de importaciones de bienes de capital y materias primas por una parte y expansión de la actividad económica del gobierno por otra. Pero ninguna de esas avenidas podía dar buenos resultados. La primera agravaba la ineficiencia producida por la sustitución de importaciones de bienes finales y revertía las rentas creadas en esa primera etapa y la segunda significó una expansión de los servicios públicos estatales, de la producción industrial de empresas públicas y del empleo gubernamental. La falta de medición de resultados y de responsabilidad política por esos resultados agravó frecuentemente la ineficiencia económica con la segunda de esas soluciones.

Los consiguientes déficits fiscal y de balanza de pagos se financiaron con masivos endeudamientos externos que fueron posibles gracias a los excesos de ahorro disponibles para otorgar créditos internacionales en virtud de las extraordinarias alzas del petróleo de 1973 y fines de esa década. Al tiempo que crecía la

deuda externa, también se expandía la regulación de precios y las medidas de regulación cuantitativa y discrecional sobre diferentes productos, llegándose incluso a la prohibición de algunas exportaciones. Este proceso se mantuvo hasta que la magnitud de esos desajustes llevó a los acreedores privados y públicos a suspender sus remesas de capital hacia la región, y detó la crisis de la deuda externa.

En esa década de 1970 también se dio cambios en el resto del mundo que influyeron en favor de las transformaciones económicas y políticas de los años ochenta en América Latina.

El mito de la racionalidad del socialismo y de sus ventajas frente a las economías de mercado para provocar un rápido crecimiento se había desmentido, no ya con el análisis económico abstracto que desde muchos años antes lo había desnudado³, sino con la fuerza incontestable de los hechos: altas tasas de ahorro y restricciones al consumo en los países comunistas que no creaban riqueza sino solo carencias para las familias; las naciones desarrolladas experimentaban simultáneamente inflación y desempleo con lo cual la curva de Phillips y el keynesianismo perdieron su anterior predominio; la más grande democracia del Mundo, la India con su planificación central era una de las naciones con menor crecimiento en el globo y los tigres asiáticos con políticas de mayor apertura comercial y ortodoxia fiscal y monetaria experimentaban las tasas de crecimiento más aceleradas y se distanciaban de los niveles de desarrollo de las naciones latinoamericanas, a pesar de haber partido de situaciones de menor bienestar económico.

La respuesta en el campo económico fueron políticas de estabilización y liberalización económica que en pocos años cambiaron la estructura productiva y financiera de la región. Esas políticas no se difundieron sin antes probar en varios de los países latinoamericanos formulas de regulación y controles monetarios, de precios y cambiarios que como resultado tuvieron ataques especulativos contra el tipo de cambio, crisis

3 Ver (Rodríguez 1963) y las referencias allí señaladas, en especial (von Mises 1956) y (Hayek 1956)

financieras y altos niveles de inflación. El mal llamado Consenso de Washington constituye un catálogo de las políticas fiscal de ingresos, egresos e impuestos, monetaria, cambiaria, liberación financiera, apertura comercial y a la inversión externa, privatización, desregulación y seguridad de los derechos de propiedad que los gobiernos fueron adoptando con ensayos fracasados y exitosos, y los académicos y entes financieros regionales e internacionales recomendaron para suplir al modelo de sustitución de importaciones.

Y esas políticas lograron impresionantes resultados de estabilidad⁴.

En la mayor parte de las naciones latinoamericanas los déficits fiscales como proporción del PIB bajaron entre esas dos décadas en un 50%. La inflación que en el período 1984-1993 había sido en promedio de 184,3% bajo a 24,7% en los años 1994-2003 y disminuyó a entre 8 y 10% en los últimos de esos años, para continuar descendiendo a 6,3% en 2007⁵.

Se pasó de muy pocos miembros latinoamericanos en el GATT a la adhesión de 15 nuevos países en esos años.

A principios de los años 60 Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México tenían aranceles promedio de 131, 168, 238, 112 y 61. En 2003 ya estaban por debajo del 10%.

Más del 60% de las categorías arancelarias tenían en 1985 restricciones no tarifarias. A principios del siglo XXI muchos países en América Latina no tenían ninguna, y en los casos extremos las restricciones no arancelarias no llegaban al 5% de las categorías arancelarias.

En este período también se liberalizaron las tasas de interés, se eliminaron regímenes cambiarios de tipos múltiples, se buscaron tipos de cambio neutros, se mejoró la supervisión

También se vivió un período de recuperación del crecimiento en la primera parte de la década de los noventa⁶.

“Desdichadamente John Williamson⁷ acuñó ese nombre de Consenso de Washington, lo que le dio a ese conjunto de políticas la connotación de una iniciativa surgida del gobierno de los Estados Unidos y de las agencias internacionales de desarrollo asentadas en esa ciudad. Ese nombre contribuyó a generar la carga negativa de una supuesta imposición del imperialismo.

Pero con gran independencia de ese sentimiento, a principios de los años noventa prevalecía enorme optimismo sobre nuestro desarrollo tanto en América Latina como en los círculos interesados en nuestros asuntos en otras partes del mundo.⁸

En el campo político los cambios fueron también de gran magnitud y prácticamente nadie los hubiera podido predecir hace cuarenta años⁹. Mientras en el quinquenio 1975 a 1980 solo perduraban en América Latina tres democracias, ya para 1990 solo Haití y Cuba tenían gobiernos totalitarios, y para el quinquenio 1995-2000 y hasta ahora solo queda Cuba.¹⁰

Republica Dominicana, Ecuador y Perú al final de los setentas y Honduras a inicios de los ochentas encabezaron en Latinoamérica la tercera ola de democratización que Samuel Huntington¹¹ señala se inicia con la caída de la dictadura de Portugal en 1974.

Después de su derrota en las Malvinas, comienza, en 1982, con los militares argentinos su abandono del gobierno en el Cono Sur y para 1985 habían dejado el poder en Bolivia, Uruguay y Brasil. Los costos sociales y económicos de la crisis del sistema de sustitución de importaciones hacían cada vez más costoso para los ejércitos mantenerse a la fuerza en el poder, y tornaban más atractiva una solución democrática en la cual pudiera la élite con menos costos

4 ver (Lora 2008,cuadro 1)

5 (FMI, Abril 2008)

6 Ver (Rodríguez 2008 pp. 213)

7 (Williamson 1990)

8 (Rodríguez 2008, pag213)

9 No entro en esta ocasión a analizar la calidad de las democracias que se han ido estableciendo, aunque debo hacer notar que su resistencia para soportar embates en contra ha sido mucho mayor a partir de los ochentas.

10 (Mainwaring 1999 pp 319-320)

11 (Huntington 1991,13-27)

mantener algunas ventajas. En Chile en 1988 pierde la dictadura el referéndum para decidir sobre la continuidad del gobierno del general Pinochet hasta 1997, y en 1990 gana la presidencia la oposición unida tras la candidatura de Patricio Aylwin. En 1989 un golpe militar depone al dictador Stroessner y abre el camino para la democratización.

En América Central en medio de las guerras entre revolucionarios marxistas y gobiernos militares aliados con los grupos económicamente más fuertes, surge la democracia con los gobiernos demócrata cristianos de los presidentes Duarte y Cerezo en El Salvador en 1985 y en Guatemala en 1986. La democracia cristiana en la región había escogido la democracia como el camino hacia la paz y no la victoria militar como el camino a la democracia que propiciaban otros grupos más conservadores. De esa manera, aunque la confrontación bélica siguió en esos países hasta inicios de los noventa, ya se había establecido con los gobiernos democráticos un medio para armonizar los intereses de los grupos enfrentados en las guerras civiles.

Los gobernantes de Centro América propiciaron los acuerdos de paz en la región y el Presidente Arias de Costa Rica obtuvo por esas tareas el Premio Nobel de la Paz en 1987. El fin de la guerra fría favoreció la ejecución de esos acuerdos de paz y el gobierno sandinista se sometió a elecciones y entregó el Gobierno a la Presidenta Barrios en Nicaragua en 1990.

En Panamá después de haberse anulado las elecciones de 1989 irrespetado el triunfo de la oposición, y cuando no tuvieron éxito las gestiones de la OEA por encontrarle una salida a esa situación, se da en ese mismo año la invasión de los Estados Unidos que depone al General Noriega del poder.

En México durante el gobierno del presidente Zedillo se purificó el sistema electoral y se separaron el partido de gobierno y el gobierno. De esa manera se hace posible que después de la Constitución de 1917 y el establecimiento del PRI en 1929, por primera vez llegue al gobierno en 2001 un partido de oposición, el PAN con la presidencia de Vicente Fox.

Todos estos avances eran poco predecibles, y la duración de las democracias establecidas era muy cuestionada y poco creíble. Nos dice Mainwaring: *Cuando sucede lo imprevisto, los analistas fácilmente olvidan cuán improbable parecía ese resultado. Así pasa con la democratización en América Latina. Hoy damos por sentado que los regímenes políticos competitivos han perdurado, pero cuando se produjeron esas transiciones muchos analistas veían pocas probabilidades de que la democracia durara. Al enumerar los factores que actuaban contra la democracia en América Latina, Wiarda señaló que 'las perspectivas de la democracia son poco alentadoras... Ninguna de estas condiciones económicas favorece la causa de la democracia en América Latina ni tampoco contribuye a que perduren las democracias establecidas en la región... Dadas las crecientes expectativas, la competencia por el control de los escasos recursos que existen se vuelve intensa, polarizada y violenta... Es difícil sostener una democracia liberal y pluralista en esas condiciones.'*

*Muchos analistas de diversas orientaciones políticas y teóricas coincidieron con esa opinión*¹²

Pero los resultados están ahí. Las democracias se han mantenido. Se aprobó la Carta Democrática Interamericana que convirtió la democracia en un derecho humano. Y el golpe de estado en Honduras en 2009 enfrentó el repudio de la OEA y de los gobiernos de América con independencia de su signo político.

En sus estadios iniciales la protección de la democracia y los derechos humanos que le son intrínsecos se hizo a lo interno de las naciones, pero su evolución natural y alcance cada vez más extendido, han llevado a establecer dicha protección, en beneficio de cada persona y la sociedad como un todo, en mecanismos de derecho internacional.

12 (Mainwaring 1999, pags 320, 321) Cita a Wiarda, Howard J., "Can Democracy Be Exported? The Quest for Democracy in US-Latin American Policy" en Kevin Middlebrook y Carlos Rica(ed) *The United States and Latin America in the 1980's: Contending Perspectives on a Decade of Crisis* Pittsburgh, University of Pittsburg Press, 1986, pags 325-351

En América la protección internacional de los derechos humanos dio nacimiento a nuestro sistema interamericano de derechos humanos, joya indiscutible del sistema jurídico hemisférico. La Carta Democrática Interamericana (CDI) reafirma la intención de los Estados Miembros de la OEA de “fortalecer el sistema interamericano de protección de los derechos humanos para la consolidación democrática del Hemisferio.”

Además, esa misma Carta consolida el compromiso del derecho interamericano de convertir la democracia, al igual que ha ocurrido en Europa, en un derecho radicado en cada habitante, como un derecho ante su Estado, que debe ser colectivamente protegido.

Se dio este paso, de enorme valor para la democracia y la libertad, porque “la democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas”, “es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos”¹³ y resulta esencial “para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”.

Expresamente señala el primer considerando de la CDI que “uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del principio de no intervención”.- Tal es, pues, la responsabilidad que ahora tienen los Estados, en su circunscripción, y la OEA, en el nivel hemisférico: fortalecer y preservar la institucionalidad democrática como derecho humano de los ciudadanos de las Américas. Y esto bien vale la pena, pues la democracia es más que elecciones... es una forma de vida.

FRUSTRACIONES Y AVANCES ECONÓMICOS

A. Frustraciones

Durante la década perdida de los años ochenta del siglo pasada, se da simultáneamente la salida del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y de las dictaduras en Latinoamérica. Claro que esa transformación de instituciones implicaba

altos costos de transacción y además se debían atender los muy onerosos legados que dictadura, regulación excesiva, proteccionismo e intervencionismo económico dejaban. Además en esa década se tuvo que enfrentar el impacto de gobiernos con políticas populistas que pretendieron enfrentar las consecuencias y no las causas de los problemas económicos y sociales, y crearon una mayor inestabilidad con crecientes inflación y déficit fiscal. Ese fue el caso, por ejemplo de los gobiernos de Raúl Alfonsín (1983-89) en Argentina, José Sarney (1985-90) en Brasil, y Alan García (1985-90) en Perú.

En buena medida esos ensayos populistas respondieron a la impaciencia por obtener resultados del cambio; y nos comprueban que el conjunto de medidas que luego se llamó Consenso de Washington, en verdad surgen de prueba y error en la aplicación de políticas económicas por los gobiernos en América Latina.

Pero las políticas económicas adecuadas se deben aplicar por plazos muy largos, durante los cuales las capacidades creativas de millones de personas realizan todos los días, por muchos días, las tareas de la producción y del desarrollo de las instituciones que emitan los incentivos apropiados para mantener y re estimular esa creatividad. Con ese devenir se pueden ir formando coaliciones de votantes que le den soporte y permanencia a las nuevas políticas económicas. Pero entonces y de nuevo al inicio del siglo XXI, muchas sociedades en Latinoamérica, pretenden que se alcance el desarrollo de la noche a la mañana, y culpan al sistema democrático y a las reformas por no haberlo logrado. Los culpan por no haber obtenido ese resultado mágico y, por ello mismo, imposible de alcanzar.

Pero lo cierto es que en esos años iniciales de este siglo XXI nos parecía que ni la democracia ni la mayor racionalidad económica estaban dando los resultados que con tanta ilusión se esperaban en América Latina. Esto a pesar de que, como antes señalé, los cambios alcanzados en las políticas económicas entre los ochentas y los noventas fueron muy significativos.

En 2003 escribí: *Los resultados económicos de los últimos 12 años en Latinoamérica*

13 (artículo 7° CDI)

han sido decepcionantes. Las tasas de crecimiento experimentadas han sido bajas y sigue abriéndose la brecha que nos deja atrás de las naciones del grupo más avanzado. De 1984 a 1993 los países desarrollados, según cifras del Banco Mundial, crecieron su ingreso por habitante un 2,5% al año, mientras los países no desarrollados del Hemisferio Occidental lo hicieron a solo un 1% por año, y de nuevo de 1994 a lo estimado para el 2003 ese crecimiento será otra vez más del doble de rápido en los países desarrollados con un 2,2 frente a un 0,9%. La proporción de la gente que vive en pobreza y el número de personas pobres aumentó de 33,75% y 137,49 millones a 35,83% y a 179,84 millones, respectivamente, de 1986 a 1998, y desde entonces el ingreso por habitante promedio en América Latina más bien ha disminuido¹⁴

Nos planteábamos entonces, incluso con angustia, las causas de ese decepcionante desempeño. Para algunos críticos el problema ha estado en la receta. El Consenso de Washington no abarcaba inicialmente, en forma adecuada, los problemas de nivel de ingreso de las personas pobres, ni el desarrollo institucional, se dejaba de lado la necesidad de abrir mercados para los productos intensivos en el uso de trabajo y en recursos naturales como los tejidos y los productos agrícolas que los países desarrollados han mantenido con proteccionismo y subsidios, además de la necesidad de reformar la arquitectura financiera internacional para evitar que los movimientos especulativos de grandes corrientes financieras hagan aún más marcadas las oscilaciones económicas.

Para otros el problema ha estado en el restaurante. El chef no ha tenido el liderazgo para convencer a cocineros, mozos y parroquianos de las bondades de la receta, y además han faltado las guías adecuadas para seguir al pie de la letra las especificaciones de la receta. O bien, los cocineros son descuidados, o se han comprado ingredientes inadecuados.

Para otros el problema son los clientes. No les gustan los aderezos de las recetas nuevas, consideran foráneos sus sabores y el pragmatismo, la eficiencia y la responsabilidad individual les parece un trasplante cultural

incompatible. Por eso se niegan a degustar los nuevos platos.

Finalmente, otros afincan el problema en elementos externos. Ya estaba el soufflé en el horno cuando se fue la electricidad y no creció¹⁵.

B. Avances¹⁶

El PIB per cápita de Latinoamérica y el Caribe disminuyó en 1999, en 2001 y en 2002, en parte como consecuencia de las vacas flacas que vivió la región con el contagio de la crisis financiera de Asia de 1998. En el 2003 se salió de ese período negativo y creció el PIB por habitante en un 0,8%. Era raquítico el crecimiento, pero significaba salir de un período muy negativo y los años siguientes mostraron resultados muy positivos.

El período 2002-2007 significó un crecimiento del PIB per cápita de América Latina de un 3,6%.¹⁷, la mejor tasa de crecimiento desde los años sesenta. Y en 2008 ese crecimiento, aunque disminuyó, todavía fue de un 3,2%¹⁸

Si comparamos la tasa de crecimiento del PIB per cápita durante el período 2002-2008 para diversas áreas del mundo encontramos que América Latina y el Caribe creció al 3,6% anual mientras los países de la OECD lo hicieron al 1,9% con una verdadera y fuerte tendencia a la convergencia a diferencia de lo que ocurrió en el período 1960-2006 cuando los países ricos de la OECD crecieron su PIB por habitante al 3,4% mientras ALC lo hizo al 2,1%. ALC ya en el período 1990-1998 había crecido más rápido que los países de la OECD (1,9% frente a 1,6%) pero la diferencia fue mucho menor, y aún no se habían dado las circunstancias para poder mejor soportar una crisis externa, como lo prueba la contracción del PIB per cápita de 0,5% anual durante 1998-2002 en

15 (Rodríguez 2003, pp 83-84)

16 Esta sección en buena parte reproduce partes (Rodríguez 2008)

17 Calculado con base en los datos PIB per capita US\$ 2000 del Banco Mundial

18 ibidem

14 (Rodríguez 2003, pag 83)

ALC mientras los países de la OECD crecieron al 1,7%. Durante estos años el PIB per cápita

del mundo también creció al 1,3%, mientras el de ALC decrecía como he señalado.

CUADRO 1
CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL PIB/PER CÁPITA^a

Período	ALC	OECD	Mundo	Asia del Este y Pacífico
1960-1990	1,6	3,1	2,2	4,2
1990-1998	1,9	1,6	1,1	7,4
1998-2002	-0,5	1,7	1,4	6,1
2002-2008	3,6	1,5	2,1	8,2
2008-2010	2,4	-0,5	0,4	11,7
2002-2010	3,3	1	1,7	9,7

^a Serie en US\$ del año 2000 del Banco Mundial

Las condiciones de los países de América Latina son muy diversas en tamaño geográfico y de población, niveles de desarrollo y situaciones de pobreza. Y eso influye en que atrás del promedio de crecimiento de América Latina se escondan importantes diferencias de comportamiento económico. Así en tanto entre 2002 y 2008 el crecimiento anual del PIB per cápita fue de 7,6 en Trinidad y Tobago y en Argentina de 7,5%, en Haití decreció en un 0,8%. La gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe crecieron su PIB per cápita arriba del 2% anual.¹⁹ Además no es este crecimiento promedio el resultado de los dos países con mayores economías creciendo muy aceleradamente y los demás avanzando poco, pues Brasil y México crecieron un 3 y un 2% respectivamente, de manera que la contribución al crecimiento en este período es muy generalizada.

En 2003 cuando se da el cambio de dirección la incógnita era si simplemente se daba respuesta a un incremento en la demanda externa por materias primas producidas por la región. Los años siguientes demostraron que si bien el crecimiento en esa demanda ha sido un factor muy importante para la aceleración del desarrollo, las condiciones en las cuales este se ha producido responden también a los cambios

internos que se han venido acumulando, y que conforman un marco económico muy diferente al que vivió América Latina en las anteriores décadas de pobre desempeño.

Este crecimiento ha tenido muy importantes y positivas consecuencias sociales. En 1990, después de la crisis de la deuda externa cuando el modelo ISI demostró su insostenibilidad, el porcentaje de pobreza había llegado hasta un 48,3 % de la población y afectaba a 200 millones de personas. En los primeros años de la década de los noventa el crecimiento permitió disminuir la pobreza, pero ya para 2002 los años de disminución del PIB per cápita habían significado que la pobreza todavía golpeaba a un 44% de los habitantes y había extendido su impacto hasta ser la condición de vida de 221 millones de personas.²⁰

El rápido crecimiento del 2003 al 2008 permitió a la región cambiar esas condiciones. En el último de esos años el porcentaje de pobreza bajó a 33%, más bajo de lo que había sido en 1980 antes de la crisis de deuda externa de América Latina (40,5%) y a pesar del crecimiento de 134 millones de personas que se dio en la población de América Latina en los 18 años desde 1990, afectaba a 20 millones de personas menos que en aquel año (180 millones

19 Ibidem

20 (CEPAL 2006a)

de pobres en 2008 y 200 millones en 1990)²¹ En 2008 a pesar de la crisis bajó el porcentaje y el número de pobres y aunque en 2009 hubo un muy pequeño incremento en ambos indicadores, ya para 2010 bajó el porcentaje de pobres a su nivel más bajo histórico (32,1%) y su número volvió a los 180 millones de 2008.

Los datos que corresponden a personas en indigencia muestran una evolución similar²².

También se ha producido una cierta disminución de la desigualdad: En 2006 CEPAL reporta al respecto: *“A partir de las encuestas de hogares más recientes disponibles, se observa que en los últimos años varios países lograron mejoras distributivas que, aunque reducidas, al menos representan un avance respecto de la inflexibilidad ante el cambio o incluso al deterioro de los períodos anteriores. La comparación de la distribución del ingreso per cápita de los hogares en 2003-2005 con la registrada en torno a 1998-1999 muestra una reducción de las diferencias entre los grupos más pobres y más ricos en la mayoría de los países analizados”*²³. También el FMI en su reporte

de abril de este año 2008 nos indica *ocho de nueve países en donde hay datos recientes disponibles presentan una declinación de la desigualdad desde comienzos de la década*²⁴ Esta disminución de la desigualdad medida por el índice de Gini se mantiene cuando se compara para toda el área el dato que corresponde al año 2000 con el más reciente disponible de esta última década.

El apoyo del sector público de los países de la región ha sido de importancia para alcanzar estos niveles de disminución de la pobreza. Así podemos ver que de niveles del orden de un 12,5% del PIB en gasto social en Latinoamérica durante 1990-1991, se pasa en los años 1998 a 2005 a una cifra cercana al 16%. CEPAL al respecto comenta: *“A nivel regional, en el largo plazo (1990-1991 a 2004-2005), el incremento del esfuerzo realizado equivale a tres puntos porcentuales del PIB. Este aumento se destinó mayoritariamente a incrementar la seguridad y la asistencia social, en segundo lugar la educación y, en menor medida, la salud. Estas asignaciones serían un reflejo de la creciente preocupación por la pobreza y por la protección de los adultos mayores a causa del envejecimiento poblacional* .

Los avances en el control de la inflación también continuaron durante este período. Claro que la ola de aumento de precio de los alimentos y en el petróleo que se genera de 2010 a 2011 y que ha impactado en mucho menor escala a los países en desarrollo y entre ellos a Latino América y el Caribe que el cambio en sus precios internacionales, probable-

21 (CEPAL 2010)

22 En 1990 22,5% de la población afectando a 93 millones de personas. En 2002 19,4% y 97 millones y en 2008 12,9% y 71 millones (en 1980, 18,6% y 62 millones). Parara 2010 los datos son 12,9% (el nivel más bajo histórico) y 72 millones con un incremento de un millón respecto a 2008, pero decreciendo dos millones respecto al aumento que había experimentado el número de indigentes en 2009. Los datos son de (CEPAL 2010).

23 (CEPAL 2006a, pp 26)

24 (FMI, 2008, pp 11)

CUADRO 2
EVOLUCIÓN DE POBREZA E INDIGENCIA EN ALC^A

Año	% pobres	Millones de pobres	% indigentes	Millones de indigentes
1980	40,5	136	18,6	62
1990	48,3	200	22,5	93
2002	44,0	221	19,4	97
2008	33,0	180	12,9	71
2010	32,1	180	12,9	72

^ADatos de CEPAL para 1980,1990,2002 según Panorama Social 2006. Los otros de CEPAL 2010

mente seguirá ejerciendo un efecto inflacionario en la segunda mitad del 2011 y en el 2012.

Por otra parte los adelantos en educación y salud que se veían dando desde 1990 continuaron durante esta fase de expansión de la producción en esta zona del mundo.

Aunque es innecesario por evidente recordarlo, no puedo dejar de señalar que los avances no significan eliminación de los problemas, y que persisten graves circunstancias de desigualdad, pobreza, falta de cobertura en educación y salud, y que además son serias las carencias en los temas de calidad de la educación y salud accesible a las familias más pobres, en la magnitud de los programas de asistencia para sus integrantes ancianos y en los temas de discriminación para sectores de la población y en el campo económico para las mujeres.

Pero el 16 de agosto de 2007 The Economist publicó el artículo ADIOS TO POVERTY, HOLA TO CONSUMPTION, con un subtítulo que indica: *Un crecimiento más rápido, una baja inflación, crédito creciente y comercio liberal están creando una nueva clase media*. Ya hemos comentado sobre los muy favorables logros en inflación y crecimiento alcanzados en los últimos ocho años, y más adelante comentaremos respecto a crédito y políticas comerciales. Esos cambios han producido una favorable evolución en los campos de la pobreza y la desigualdad tal como hemos señalado, pero además y como lo explica ese artículo, se han dado efectos muy favorables para grupos de clase media de la región.

En los sesentas y setentas surgió una clase media burocrática, profesional y de ejecutivos de las empresas promovida por la sustitución de importaciones. Pero con la crisis de la deuda externa, el colapso de la industrialización por sustitución de importaciones y los programas de austeridad fiscal, esos grupos vivieron años de serias dificultades en relación con sus niveles de bienestar. Ahora surge una clase media con características muy diferentes a la de aquella época. La de ahora es más de pequeños empresarios, y el ex Presidente Fernando Henrique Cardoso la describe como más relacionada con el mercado que con el estado. *Esta tendencia ha avanzado más en Chile pero*

luce más dramática en Brasil y México, las mayores naciones de América que entre las dos representan más de la mitad de 560 millones de latinoamericanos. En Brasil del año 2000 al 2005 las familias con ingresos anuales de \$5.900 a \$22.000 aumentaron en un 50% de 14,5 millones a 22,3 millones, mientras las que reciben menos de \$3.000 se redujeron considerablemente a solo 1,3 millones. En México, de acuerdo con Alejandro Hope de GEA, una firma de consultores de la Ciudad de México, el número de familias con ingresos mensuales de \$600 a \$1.600 aumentó de 5,7 millones en 1996 a 10,7 millones en el 2006

The Economist señala que tendencias similares se dan en Colombia, Perú y Argentina y si se mantienen las tendencias, la mayoría de las familias latinoamericanas pertenecerán en muy poco tiempo a esta nueva clase media, más independiente, fruto del comercio internacional, el crecimiento y la baja inflación.

Durante este período de rápido crecimiento y de importantes avances sociales, se han mantenido en general las políticas del Consenso de Washington. Claro que ha habido importantes y positivos efectos provenientes del exterior. Y claro también que en la última década con posterioridad a la Cumbre de Santiago se ha dado mayor importancia a temas de erradicación de la pobreza, desigualdad y construcción de instituciones abiertas que la expresada en los diez puntos originales del Consenso de Washington.

Pero es preciso indicar que los resultados son en mucho el producto de la continuidad de las políticas de disciplina fiscal, tasas de interés libres, sistemas cambiarios más neutros, apertura comercial, libertad de precios, liberación de la inversión directa extranjera, desregulación y garantía de los derechos de propiedad. Todo ello permitió a la región estar en condiciones mucho mejores que en el pasado para enfrentar la crisis financiera originada en el sector inmobiliario de los Estados Unidos que afecta el mundo desde el 2007. Por ello en los primeros meses de 2008 escribí: *Antes un estornudo de la potencia norteamericana nos producía pulmonía. Hoy la pulmonía gringa tal vez sólo*

*nos contagie una gripe que no demandará hospitalización.*²⁵

The Economist en su edición del 10 de abril 2008²⁶ señala esta nueva circunstancia en un artículo que analiza la resistencia actual de América Latina a los choques externos lo que le permite dejar atrás la imagen de crisis financiera que lució en el pasado.

Hoy nuestros países son mucho más resistentes a estos embates que en el pasado pues en lugar de déficits fiscales y de balanza comercial tenemos superávits, la inflación en casi todas las naciones latinoamericanas está controlada, el crecimiento económico promedio del PIB por habitante desde 2002 ha sido del 3,5%, el ahorro nacional ha crecido, las reservas internacionales son muy elevadas, la deuda externa con relación al PIB esta niveles mucho más manejables, las tasas de interés y los tipos de cambio no están manipulados en la mayoría de las naciones y la inversión extranjera directa fluye en montos records.

¿Es esto el resultado de nuevas teorías del desarrollo con efectos mágicos, o de superlíderes, o de innovar ideologías? Evidentemente no. La descripción de variables de política económica y de resultados hace ver que la fortaleza de la actual situación de América Latina, no obstante las grandes diferencias en cuanto a algunos países, es el resultado del cambio gradual que se ha venido acumulando después de la gran crisis financiera del modelo de sustitución de importaciones de inicios de los años ochenta del siglo XX.

La responsabilidad fiscal; la ortodoxia de políticas monetarias y cambiarias más neutras; la apertura económica; la liberación de precios y de la regulación de los mercados internos fueron hechos que se han venido acumulando en nuestros países desde mediados de los años ochenta y que gradualmente y con retardos en su manifestación han venido provocando

estas nuevas condiciones de las economías latinoamericanas. No se trata solo de los avances para lograr estabilidad macroeconómica, esto es fiscal, monetaria y cambiaria. Los cambios microeconómicos que han eliminado regulaciones de precios y selección de ganadores, que han abierto el comercio exterior y profundizado el sistema financiero, y los cambios institucionales que han fortalecido el estado de derecho y en especial los derechos de propiedad, contratación y asociación, determinan el surgimiento y fortalecimiento de nuevas coaliciones de grupos de interés que brindan apoyo a estas modernizaciones.

Por supuesto la crisis financiera que se inicia en 2007 en los países más desarrollados, impone para nuestro mundo latinoamericano importantes costos, pero en vez de descalificar las reformas económicas realizadas con posterioridad a la crisis de inicio de los ochenta, la manera como se ha podido enfrentar esa difícil influencia externa, ratifica la conveniencia de la nueva política económica y de las instituciones democráticas que han permitido su continuidad²⁷.

DESENCANTO DEMOCRÁTICO

Por muchas décadas, en la lucha por su establecimiento, los pueblos de América atribuimos encantamientos a la democracia y trasladamos las libertades creativas del realismo mágico de la literatura a la política. Así, profundizamos en nosotros la convicción de que adaptando esa forma de gobierno resolveríamos, como por arte de birlibirloque, todos nuestros problemas de pobreza y de insatisfacción acumulada en los muchos siglos de vida política, social y económica jerarquizada, discriminatoria y regulada por estatutos. Todavía persistían, claro que ya afectadas y mitigadas por las experiencias propias de América Latina y el mundo en los siglos XIX y XX, las instituciones informales de la colonia pero creíamos que con solo adoptar una forma de gobierno las transformaríamos.

25 (Rodríguez 2008, pag.222) Ver ese artículo para comprobar las afirmaciones respecto a finanzas públicas, ahorro nacional, reservas internacionales, endeudamiento público y externo, solidez del sistema financiero, crecimiento de las exportaciones.

26 (The Economist 2008)

27 (Rodríguez 2009)

Al llegar la hora de la democracia, que es, en esencia, un procedimiento de discusión inteligente para la toma de decisiones colectivas por la regla de la mayoría, esa especie de ensueño tropezó con la realidad de las dificultades que debemos vencer y el tiempo necesario para avanzar en el desarrollo económico y social. ¡Se acabó el encantamiento! La democracia no podía “obrar maravillas por medio de fórmulas y palabras mágicas”, como define “encantar” la Real Academia de la Lengua. Entonces nos desencantamos. Y eso es bueno, si es para salir del realismo mágico y ser realistas, pero es malo si es para ser pesimistas y desdeñar la importancia y valor de la democracia.

Sabemos por la experiencia histórica de los pueblos exitosos, que la democracia es el mejor camino para la vigencia de la libertad, la defensa de los derechos humanos, el progreso económico y social y para el combate a la pobreza. Por consiguiente, es nuestra obligación defenderla en su integridad, en todo lo que significa, y hacerlo con el apoyo del derecho interamericano.

La democracia, en tanto discusión inteligente, solo puede darse entre personas libres. La libertad nos permite diversidad y opiniones auténticas. Y esa libertad, hemos aprendido por medio de muchas experiencias de prueba y error, no puede darse sin respeto a los derechos humanos y sin el control del poder monopolizado por el Estado, con los instrumentos del estado de derecho, la división de los poderes y el poder conservador de la sociedad civil. Y para determinar periódicamente la decisión de la mayoría, necesitamos de elecciones libres y justas, basadas en el sufragio universal y en un régimen de partidos y organizaciones políticas, como deja claro el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana (CDI). Pero, claro está, la democracia es mucho más que elecciones.

Por su parte, la capacidad de la mayoría para tomar decisiones no es, en modo alguno, irrestricta. Una primera salvaguardia proviene de la división de poderes y de los equilibrios y balances que controlan al poder, no vaya a ser que se huya de los “lobos” privados para caer en las garras del “león” público. Esto conlleva la asignación de competencias como fuente de

la capacidad de actuación de los entes gubernamentales, lo cual, junto con el Estado de Derecho y la constitución fundada en la libertad, da origen a un sistema de reglas generales y a la revisión judicial de los actos administrativos y de gobierno, que deben ser probos y transparentes, y cuyos funcionarios deben rendir cuentas y ser responsables de sus actos, según el espíritu del artículo 4 de la CDI.

La segunda salvaguardia, especialmente en favor de las minorías, radica en el respeto a los derechos humanos y en especial en la vigencia de las libertades de expresión, religión, reunión, asociación, propiedad y contratación. Esto requiere que las personas tengan acceso a vías judiciales preestablecidas para defender sus derechos, y a que toda acción frente a ellos deba darse según las reglas generales del debido proceso legal, constitucional y de protección a los principios fundamentales de la libertad y la justicia²⁸.

Para garantizar el respeto a los derechos humanos y el control jurisdiccional de los actos se hace imprescindible fortalecer un sistema judicial garantista, apegado al debido proceso, respetuoso del juez natural y basado en la independencia de los jueces.

Para evitar que las tentaciones populistas rompan el respeto a la libre contratación y a la adecuada ejecución judicial de los contratos, el funcionamiento de mercados competitivos se torna indispensable para la preservación del orden democrático.

Para enfrentar y disminuir la pobreza y cumplir con los derechos sociales, se necesita, por una parte, la eficiencia de los mercados en la generación de la riqueza, y, por otra parte, políticas universales de formación de capital humano con educación, salud y capacitación para usar las oportunidades, junto a programas focalizados de atención a las familias en miseria que demandan la atención de la solidaridad social. La democracia con estabilidad y crecimiento es el mejor instrumento para alcanzar estos objetivos.

Lo dicho es de sobra conocido y a principios del siglo XXI, incluso evidente. Si he

28 Ver desarrollo de estos conceptos en (Sala Constitucional-Piza 1992)

señalado rápidamente esos elementos constituyentes de la democracia, es para destacar que, pese al justo y necesario desencanto que nos lleva a descartar las aspiraciones infundadas de la magia, un realismo sobre los aspectos esenciales y constitutivos de la democracia nos debe movilizar para apreciar y defender esta extraordinaria creación de la evolución humana.

Ese “mucho más” que elecciones implícito en la democracia, es lo que genera confianza en los vencidos en un proceso electoral de que tendrán la oportunidad de convertirse en mayoría en votaciones futuras. De ahí surge el interés de todos en respetar los resultados de elecciones justas. De ahí surge también la conveniencia para todos, gobierno, ciudadanos y partidos, de cumplir con el orden constitucional de la democracia y la libertad durante los procesos electorales, y en el ejercicio del gobierno y la oposición.

La protección del sistema de incentivos para crear, invertir, trabajar y producir es ventaja evidente para todos los habitantes de una nación, al brindar oportunidad a todos para superarse mediante su esfuerzo personal. Las políticas sociales eficientes y compatibles con el sistema de incentivos para la creatividad y la producción, son indispensables para que los sectores marginados sientan confianza en la superación de sus condiciones de vida. La vigencia del debido proceso y del estado de derecho, con seguridad para la propiedad y para los contratos asegura a la elite la conveniencia de vivir en democracia en vez de romper el sistema para imponer sus intereses cerrando oportunidades de cambio a los otros grupos²⁹. Por eso la subsistencia y consolidación de la democracia depende de que en su desarrollo sean creadas y fortalecidas las instituciones y tradiciones que protegen esos incentivos y que defienden a la sociedad de quienes pretenden secuestrar el poder para beneficio de los gobernantes o de una élite, así como para proteger esa democracia de quienes busquen romper el orden público para que surja el caos de la ingobernabilidad.

Debería ser evidente, pero a menudo lo olvidamos, que el cambio a la democracia no

elimina las herencias históricas de una sociedad. Así cuando el costo para los regímenes militares de mantenerse en el poder por la fuerza creció y por consiguiente se hizo más ventajoso para los gobernantes llegar a un acuerdo democrático con algunas garantías para ellos, los privilegios e ineficiencias de las políticas de sustitución de importaciones, de endeudamiento público y externo³⁰, de represión financiera, de déficits fiscales, de políticas monetarias inflacionarias y fiscales deficitaria pasaron sus costosas facturas. Crecieron la pobreza, el desempleo, la inflación. Disminuyeron los servicios públicos y las oportunidades. Esa fue la situación económica y social que tuvieron que enfrentar las nacientes democracias. En Centro América se tuvo, además, que soportar las guerras civiles y alcanzar la paz.

De esta forma las expectativas eran exageradas y los retos enormes. Con facilidad se explica el desencanto.

Y claro que la desilusión fue mayor cuando a finales del siglo XX disminuyó en buena parte de América Latina el PIB por habitante³¹.

POPULISMO Y FUTURO DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

A. Populismo y reacciones contra la democracia representativa.

El “populismo” originado como un movimiento de pequeños propietarios campesinos en Estados Unidos y Rusia en la segunda mitad del siglo XIX, tuvo claras y fuertes manifestaciones en América Latina en la primera mitad del siglo XX, pero más bien ligado con sectores propios de la creciente urbanización de esa época. El APRA con Raúl Haya de la Torre en Perú, Lázaro Cárdenas en México, Juan y Evita Perón en Argentina, Getulio Vargas en Brasil, Jorge Eliecer Gaitán en Colombia, José María Velasco Ibarra en Ecuador son representantes muy

30 Se cuadruplicó la deuda externa de América Latina de 1975 a 1982. CEPAL

31 El PIB per cápita de América latina disminuyó en un 0,5% anual de 1998 a 2002 según datos del Banco Mundial serie en dólares del 2000

29 (Acemoglu y Robinson 2006, cap 2)

emblemáticos de ese movimiento tan difícil de definir, pero que en todo caso se caracteriza por tratar de representar de manera muy directa los intereses del pueblo en contraposición a la élite, por la retórica inflamatoria y moralista de su discurso, por un nacionalismo y un antiimperialismo emotivos y por la falta de compromiso con las instituciones jurídicas de la democracia representativa y una búsqueda de mecanismos directos de relación entre el pueblo y el líder carismático que encarna personalmente y no institucionalmente sus intereses. Estos mecanismos son diferentes en los diversos períodos, pero en general se refieren a que el caudillo encarna la consciencia popular, a la utilización por el líder de forma personal de los medios de comunicación directa (primero radio y luego televisión), al uso de consultas y plebiscitos, y a las encuestas de opinión pública todo lo anterior como sustitución de los procesos electorales para definir los representantes de los partidos políticos³². Tal vez al presente la mayor diferencia entre las visiones democráticas y las populistas radica en que las primeras buscan cumplir los objetivos de gobierno poniendo las leyes por encima de los gobernantes, mientras las segundas lo hacen dando prioridad al líder que encarna los intereses del pueblo, por encima de las normas.

Oscar Wilde nos sentenció: *“En asuntos de gran importancia, el estilo y no la sinceridad es lo vital”*. Y para una buena parte de los estudiosos del populismo en este movimiento se cumple a plenitud esta máxima. Por eso en el fondo el populismo significa una confrontación con la democracia representativa, pues pretende cambiar ese sistema de toma de decisiones y mantenimiento de la paz social, por la relación directa del líder carismático con el pueblo al se le pretenden resolver sus problemas.

Las políticas de sustitución de exportaciones habían sido ardorosamente apoyadas por los gobernantes populistas del período entre las dos guerra mundiales y del período de la segunda ola de democratización

de Hutchinson³³ y causaron graves problemas económicos y sociales en sus últimos años de aplicación por su falta de efectividad económica³⁴. Los gobiernos militares autoritarios y violadores de los derechos humanos de la década de 1980 ensayaron soluciones económicas no ortodoxas que produjeron aún mayor inflación sin alentar el crecimiento persistente. La democracia y las políticas del Consenso de Washington difundidas por toda Latinoamérica aparentaban un lamentable fracaso por la falta de crecimiento económico y de reducción de la pobreza en los últimos años del siglo XX. Por eso no es de extrañar que un nuevo populismo haya renacido con fuerza en esa época y a partir de la tercera ola de democratización³⁵.

La democracia representativa tenía pocos años de vigencia en la mayoría de los países que han recurrido a modelos populistas en este reciente período o bien sus partidos políticos tradicionales se habían debilitado por las ineficiencias de las políticas de sustitución de importaciones y por otras razones como corrupción y elitismo. Sus sociedades civiles han sido en general débiles bien por carencia de una fuerte y bien establecida clase media, bien por fuertes divisiones étnicas y regionales, bien por el alto grado de desigualdad existente, bien por limitaciones estatutarias para competir y establecer organizaciones (colegios profesionales, dificultades y costos para operar, permisos y trabas, monopolios protegidos) o bien en virtud de una combinación de estas razones. El desencanto con la democracia y el retardo en los efectos de las nuevas políticas económicas

33 (Hutchinson 1991, pp219-221)

34 Se debe hacer excepción del caso de Pinochet en Chile que si tuvo éxito en cambiar el modelo económico de desarrollo, dando origen al más importante caso de éxito de América Latina en este campo, en mucho gracias a la forma como se logró la transición a la democracia y a la decisión de los gobiernos de los presidentes de la Concertación Aylwin, Frei Ruiz-Tagle, Lagos y Bachelet de mantener políticas de apertura y ortodoxia económica.

35 Para muchos analistas, antes se da una manifestación de populismo neoliberal representado por gobernantes como Menén en Argentina, Salinas de Gortari en México y Fujimori en Perú ver por ejemplo (Armony 2005) y (Roberts 1995)

32 Recomiendo al lector interesado en el tema del Populismo y el Neopopulismo en América Latina (Walker 2008)

hacían más atractivas las tentaciones totalitarias pero los regímenes militares se recordaban por sus fracasos. En sociedades fuertemente dependientes de exportación de recursos naturales, el gobierno se puede constituir en la más importante fuente de ingresos y más que ser un ente que impone impuestos se transforma en un distribuidor de riqueza, lo cual hace aún más atractivo su control. Todas estas son razones que debilitaban la consolidación de la democracia en esas naciones y que facilitaron el predominio de los caudillos populistas con inclinaciones a la redistribución y el reparto más que a la apertura y la competencia y al fomento de la creación, la innovación y el crecimiento de la producción.

Algunos autores al estudiar la realidad política actual de América Latina consideran que el surgimiento de los gobiernos populistas determina que, después de los cambios sustentados en las políticas del Consenso de Washington, se da una bifurcación en los gobiernos de Latinoamérica entre los de signo democrático representativo y los populistas.³⁶ Probablemente esta sea una posición más radical que la que se observa al considerar que en todos estos casos se dan matices e intensidades distintas, y que la evolución democrática no sigue una sola vía ni se da con igual velocidad su consolidación en las diferentes sociedades.

Todavía es muy temprano para poder determinar cuál será la trayectoria de las naciones que ha optado por modelos más heterodoxos de expresión popular, pues no han dado el paso para imponerse puramente por la fuerza eliminando las instancias electorales, y si bien se han debilitado los sistemas de pesos y contrapesos propios de la democracia, no ha desaparecido en ninguno de los sistemas populistas algún resquicio de libertad de disentir.

Sin duda el desencanto democrático tiene y tendrá consecuencias en la consolidación de la democracia, del estado de derecho y de las visiones de solidaridad social compatibles con sistemas eficientes de incentivos, de la misma manera que la frustración por el no crecimiento adecuado de las economías, la tardanza en disminuir la pobreza de 1990 a

2002 así como el costo que nos dejará la crisis financiera mundial iniciada en 2007, significarán con mucha probabilidad un retroceso en los avances que venía realizando la economía abierta de mercado como fuente de orientación de las políticas públicas. Pero difícilmente los grupos medios que han venido desarrollándose en nuestra parte del mundo permitirán que se les erosionen en lo esencial sus derechos políticos y sus conquistas económicas y sociales.

El perfeccionamiento de la institucionalidad democrática es una tarea de siempre. Como humanos, como ignorantes, como sujetos a la escasez, al tiempo, a la geografía, al pecado y a la enfermedad, todas nuestras instituciones son imperfectas. Y la tarea de mejorarlas es de siempre y de todos los días. De la misma manera el diseño, la búsqueda de acuerdo y la ejecución de las políticas públicas debemos efectuarla con un conocimiento muy imperfecto, en medio de intereses contrapuestos, y con todas las dificultades de la toma de decisiones públicas que implican costos de transacción elevados cuando los interesados son grupos numerosos como los votantes. Los cambios de las políticas públicas en los ochenta y noventa se dieron simultáneamente con la migración hacia la democracia de los gobiernos dictatoriales que predominaron en el pasado reciente de Latinoamérica. ¡Que bueno! Con democracia, la aspiración de vivir en libertad, con respeto a los derechos humanos y de alcanzar progreso material se veía muy próxima a materializarse. ¡Que difícil! Con democracia debemos vencer sobre la bondad de los cambios, y los avances necesariamente requieren tiempo lo cual causa angustia y frustración. Todas estas y otras limitaciones pueden actuar como argumentos para favorecer las opciones populistas.

Además³⁷ la vida moderna complica y dificulta aún más la comunicación de gobernantes y partidos con los ciudadanos. Resulta difícil estructurar y comunicar el debate político en forma sencilla y llamativa cuando ya no es sobre los grandes temas y valores, sino que versa sobre los mecanismos, Vivimos una época caracterizada por “el fin de la historia”,

36 (Navia y Walker, 2009)

37 La última parte de esta sección toma elementos ya publicados en (Rodríguez 2003, pp79-82)

el “el fin de las ideologías”, como Fukuyama³⁸ y anteriormente Bell³⁹ la habían caracterizado. Por lejos que hoy estemos de la prepotencia ocasionada por el término de la guerra fría; por mucho que guerras y conculcaciones de los derechos humanos en Europa, Africa, Cercano Oriente, Asia y América nos hayan inculcado realista humildad sobre la naturaleza humana y nuestras debilidades, es también cierto que hoy el aprecio es más generalizado que nunca por la libertad, los derechos humanos, la democracia, el estado de derecho y los mercados libres. No cabe duda que el debate político en las democracias se da hoy mayoritariamente entre ideologías abiertas, incompletas y sin afán de ser totales, con muchos valores básicos compartidos. Hoy los temas que debemos comunicar versan sobre instrumentos y políticas específicas para lograr los objetivos comunes de crecimiento, disminución de la pobreza, seguridad, bienestar personal en libertad, objetivos que se persiguen en el contexto de marcos de acción también comunes de gobiernos democráticos, mercados básicamente libres e instrumentos eficientes de seguridad social. Esos temas sobre instrumentos y políticas específicas son necesariamente complejos y exigen detalles y minuciosidad. No es lo mismo convencer a favor de la libertad o de la democracia, de la libre empresa o de los seguros sociales, que debatir sobre si algunos servicios deben ser prestados en forma de monopolio por el Estado, si es mejor un sistema semipresidencial que uno presidencial, si el impuesto de ventas se debe convertir en una de valor agregado, o si se debe incluir un nuevo pilar de seguros de capitalización personal con base en operadoras privadas, pues aquí las líneas que separan las posiciones son más técnicas, de mayor detalle y exigen conocimientos más especializados.

Además, la tecnología periodística moderna demanda pocos segundos en la televisión, pocas líneas en la prensa, pocos minutos en la radio. Explicar programas en anuncios de 15 segundos, describir las ventajas de un procedimiento en tres líneas, rendir cuentas del

resultado alcanzado en el proceso educativo en cinco minutos de radio no son tareas sencillas y demandan de políticos y gobernantes, no solo el conocimiento del tema, la preocupación por el bienestar de las ciudadanas y los ciudadanos y el compromiso con los principios, sino también el arte de la concreción. Pero éste último, aún cuando se alcanza, implica no solo dejar por fuera importantes elementos de las propuestas, sino que necesariamente crea flancos para críticas igualmente incompletas y parciales, lo cual lleva a una relativización de la verdad que en nada contribuye a fomentar el interés ciudadano por el debate público.

La dificultad no sólo estriba en el mensaje que se debe comunicar, en las limitaciones del comunicador sea este político aspirante o gobernante, y en los medios disponibles para hacerlo, también en recibir el mensaje. El papá y la mamá regresan a la casa cansados del trabajo diario, sofocados por el transporte, abrumados por las angustias colectivas, personales o familiares. La novela, el partido de fútbol o la película son platos mucho más apetecibles para esa velada familiar que la entrevista larga sobre los cambios en el sistema de salud. Y además, el tiempo que le dedique a escoger solo influirá en uno de cientos de miles o millones de votos. Es más racional escoger por tradición, por el sentimiento inmediato, por la calidez de la imagen.

También hay elementos que interfieren en el ambiente de la comunicación. Hay quienes interrumpen y codifican los mensajes, y están los propios medios de comunicación.

Ya señalamos que los grupos de interés, por supuesto, manejan en su beneficio la información y la comunicación, y esto en muchos casos distorsiona las señales. No sólo hay otros mensajes, lo cual es incluso conveniente, sino que también hay ruido en el ambiente, lo cual es probablemente inevitable.

La teoría económica de la política nos vino a recordar lo que clásicos, filósofos morales y enciclopedistas de la ilustración moderados y radicales ya bien sabían: políticos y gobernantes tienen intereses personales propios, poseen sus propias funciones de utilidad y no actúan como simples detentores de los objetivos de las instituciones públicas. Bueno, se

38 (Fukuyama 1989)

39 (Bell 1962)

nos había olvidado, y recordarlo nos hizo más conscientes de la creación de rentas, del desvío de los propósitos institucionales, de privilegios y corrupción. Pero, qué curioso, todavía no hemos tomado conciencia que los dueños de medios, los periodistas y los analistas de prensa, también son seres humanos con interés personal y funciones de utilidad propia. A menudo representan a grupos de interés muy particulares, y si no se da una clara competencia entre medios puede darse un verdadero monopolio de puntos de vista. Esto no es un problema tan serio cuando el tamaño de la sociedad fomenta diversidad de medios, con dueños que tienen intereses encontrados y directores y periodistas que representan múltiples puntos de vista. Cuando la nación es pequeña desaparece el beneficio de la diversidad y el enfrentamiento entre medios que favorece al consumidor en su capacidad de tomar decisiones. Claro está que la única solución es más apertura y libertad, nunca regulación de contenidos ni menos alternativas. Pero se requiere que la opinión pública reconozca las limitaciones humanas y naturales de los medios, y no caiga en la trampa de ponerlos por encima del bien y del mal. Los medios y sus funcionarios son competidores de partidos políticos, políticos y gobernantes en las tareas de mediación entre las personas individuales y sus organizaciones estatales. Llevan a cabo una función imprescindible de información, denuncia, crítica, solicitud de cuentas y evaluación. Pero no están fuera del juego de intereses, ni de las limitaciones de conocimiento y valores que son característicos de las acciones humanas.

En las circunstancias de nuestros días la noticia va mezclada con la opinión y el afán de entretener que en general permean nuestra cultura. Mario Vargas Llosa denomina el medio en el cual esto se produce, La Civilización del Espectáculo. Sobre la actividad de la prensa en esa cultura nos dice Vargas Llosa: *De entrada, digamos que la frontera que tradicionalmente separaba al periodismo serio del escandaloso y amarillo ha ido perdiendo nitidez, llenándose de agujeros hasta en muchos casos evaporarse, al extremo de que a veces resulta difícil en nuestros días establecer*

aquella diferencia en los distintos medios de información. Porque una de las consecuencias de convertir el entretenimiento y la diversión en el valor supremo de una época es que, en el campo de la información, insensiblemente ello va produciendo también un trastorno recóndito de las prioridades: las noticias pasan a ser importantes o secundarias sobre todo, y a veces exclusivamente, no tanto por su significación económica, política, cultural y social como por su carácter novedoso, sorprendente, insólito, escandaloso y espectacular. Sin que se lo haya propuesto el periodismo de nuestros días, siguiendo el mandato cultural imperante, busca entretener y divertir informando, con el resultado inevitable de fomentar, gracias a esta sutil deformación de sus objetivos tradicionales, una prensa también light, ligera, amena, superficial y entretenida que, en los casos extremos, si no tiene a la mano informaciones de esta índole sobre las que dar cuenta, ella misma las fabrica

Convertir la información en un instrumento de diversión es abrir poco a poco las puertas de la legitimidad y conferir respetabilidad a lo que, antes, se refugiaba en un periodismo marginal y casi clandestino: el escándalo, la infidencia, el chisme, la violación de la privacidad, cuando no “en los casos peores” al libelo, la calumnia y el infundio.

Porque no existe forma más eficaz de entretener y divertir que alimentando las bajas pasiones del común de los mortales. Entre estas ocupa un lugar epónimo la revelación de la intimidad del prójimo, sobre todo si el prójimo es una figura pública, conocida y prestigiada.

Y la competencia con los actores políticos muy a menudo lleva a abusos en el ejercicio de la libertad de informar que acaban en condenas mediáticas sin juicio ni posibilidad de defensa. Cuando se olvida la humana condición de dueños y directores de medios y de periodistas, el público y los propios protagonistas en la prensa pueden caer en la tentación de la perfección. Cuando se presume que no hay limitaciones ni ignorancia, se demandan soluciones perfectas, globales y acabadas, y como nunca son así, toda acción de gobierno o política es objeto

de crítica ácida por ser (como necesariamente lo es toda acción humana) parcial, marginal, gradual.

Por supuesto que en este catálogo de dificultades para la vida democrática están presentes de manera muy importante las irresponsabilidades y los pecados de políticos y partidos.

Políticos y gobernantes a menudo buscan el voto con demagogia e irresponsabilidad en las ofertas, sin considerar costos de oportunidad ni limitación de recursos. Ingenuamente responde el votante a esas ofertas imposibles, para luego ir acumulando desilusiones. A lo anterior se suman las acciones ineficientes, y muchas veces incluso ineficaces, en la utilización de los siempre limitados recursos públicos, y la falta de rendimiento de cuentas. Y claro está, lo peor de todo, la corrupción: el uso de los bienes públicos para beneficio y disfrute de gobernantes y funcionarios.

Como no puede haber democracia representativa sin la existencia de personas y organizaciones dedicadas a la actividad política, ni puede haber debate inteligente para la toma de decisiones públicas (que en mi concepto es la esencia de la democracia) sin la comunicación entre políticos, gobernantes y partidos con los ciudadanos, todas las dificultades enunciadas deben ser enfrentadas para que no se busque la solución populista, ni el escapismo totalitario.

La teoría de la lógica colectiva y el escogimiento público, la teoría económica de la política, los estudios del cambio institucional, las nuevas visiones contractuales de las bases constitucionales nos señalan caminos y apuntan objetivos para establecer adecuados incentivos para ciudadanos, políticos, gobernantes y funcionarios en el desempeño de sus acciones públicas, de modo que éstas contribuyan a que las personas, con sus acciones individuales, puedan mejor lograr sus expectativas. Pero el problema radica en cómo hacer más transparente y atractivo el debate público para que el consumidor pueda desentrañar sus propios intereses, sin dejarse engañar por la retórica de los grupos de presión o de los políticos que desean manipularlos para sus muy personales y propios fines y sin caer en las trampas de las soluciones del realismo mágico.

Por otra parte no podemos dejar de considerar que las decisiones de los votantes no son necesariamente puramente racionales, en la búsqueda de las decisiones públicas que promuevan sus personales intereses, egoístas o filantrópicos, pero expresados personalmente. Con la repetición de votaciones y de la aplicación de políticas públicas los electores puedan aprender adonde radica su interés, y pueden vencer así las condiciones de la ignorancia racional que los hace no informarse para escoger de acuerdo a sus intereses, pues es más atractivo para ellos un uso alternativo para su tiempo. Pero en ese caso y aún suponiendo que los errores de juicio de los electores sean independientes entre sí (que no obedezcan a creencias erróneas compartidas) y prevalezca el criterio de los más conocedores, se pueden tomar decisiones públicas contrarias al interés de la mayoría. Esto ocurre porque los electores también toman en consideración otros elementos y motivaciones diferentes a la escogencia entre políticas públicas para emitir su decisión: tradiciones, rivalidades, creencias personales, afectos, odios, satisfacciones puramente accidentales relacionadas con la emisión del voto pueden prevalecer ante los intereses de buenas políticas públicas. Las políticas públicas son descontadas por el peso del voto personal ante el gran número de votantes (uno entre millones), mientras que la satisfacción de votar contra un vecino que le es antipático le da al elector una satisfacción garantizada.⁴⁰

B. Ignorancia, multiplicidad de la causalidad, gradualidad y futuro de la democracia en América Latina

Este recorrido por algunos de los cambios que en políticas económicas y organización política han vivido las naciones latinoamericanas en las últimas década deja en claro los muchos factores que entran en juego en la determinación de la sociedad que rige históricamente.

Para visualizar la complejidad de los eventos podemos catalogar las áreas de ignorancia en

40 (Caplan 2007, Capítulo 5)

cuatro categorías: 1) Las instituciones políticas y jurídicas adecuadas, 2) las políticas públicas más eficientes, 3) la realidad actual e histórica de cada sociedad en su organización, sus recursos y su cultura y 4) las coaliciones de intereses posibles entre los actores sociales.

No se tiene el conocimiento de cuál es el modelo de gobierno, el conjunto de normas generales de buenas conductas y los procedimientos legales y administrativos que determinan las mejores instituciones políticas y jurídicas para preservar los derechos humanos y obtener el mayor progreso posible, respetando los derechos fundamentales de cada persona y de las minorías. Claro que durante milenios la humanidad ha venido experimentado diversas formas para esas instituciones, y con avances y retrocesos ha ido encontrando que la democracia, el estado de derecho, la libertad, la defensa de los derechos individuales, los derechos de propiedad, contratación, asociación y empresa, el debido proceso son conducentes a la vigencia de la dignidad humana y a la prosperidad. Pero ¿cuál es para cada sociedad el mejor diseño para esas instituciones? No se sabe, pues eso depende de diferencias de detalle entre diversos diseños posibles y del momento histórico de cada una. Y claro, la capacidad de cada nación para experimentar en estos fundamentales temas es muy limitada.

Tampoco se conoce con precisión el modelo económico aplicable que determine las políticas públicas específicas que se deben seguir. Claro que se sabe que se requiere estabilidad económica y para ello se necesita: un manejo fiscal ordenado sin grandes déficits ni endeudamientos; una política monetaria y financiera que no sea inflacionaria y que permita creatividad y eficiencia a los intermediarios financieros para asignar el ahorro a los proyectos socialmente más rentables y supervisión financiera prudencial; un sistema cambiario neutro. Se sabe que es preciso un sistema de incentivos y precios que haga eficiente la inversión y la producción. Pero esos resultados se pueden obtener con distintos diseños institucionales y no se conoce cuáles son los mejores para cada ocasión.

En tercer lugar conocemos que las decisiones individuales se toman considerando los esquemas mentales de cada persona, condicionados por los valores, tradiciones, creencias que se tengan, y por las limitaciones de recursos y conocimientos. La persona actúa de acuerdo con lo que cree que es y no de acuerdo con lo que es. Pero no podemos saber cómo va a actuar cada persona en su realidad histórica y cultural. No tenemos el conocimiento para predecirlo y en consecuencia no podemos conocer la respuesta que tendrán distintas instituciones de democracia y de política económica.

Finalmente sabemos que para tener éxito un conjunto institucional requiere de una coalición de individuos cuyos intereses personales coincidan y que tenga el poder suficiente para darle soporte, y en cambios institucionales que permitan mantener o acrecentar esa coalición. Pero no se posee el conocimiento de cómo formar la coalición total que le de apoyo al conjunto de instituciones políticas y jurídicas y de políticas económicas que -si se tuviera el conocimiento necesario- podrían ser diseñadas para alcanzar la mayor prosperidad y disfrute de los derechos humanos.

En consecuencia no se puede diseñar ni ejecutar una política total y completa de transformación democrática y eficiencia económica.

Las anteriores son condiciones suficientes para que, -a pesar de las experiencias exitosas de otras sociedades- tengamos insuperables obstáculos para adoptar en forma radical y en poco tiempo la democracia y los mercados. Pero además se debe considerar que la historia contemporánea implica grandes cambios simultáneos en tecnología, conocimientos, acciones individuales y políticas y en los impactos casi instantáneos de las transformaciones que se dan en otras sociedades de este mundo cada día más globalizado. De manera que no se puede pretender actuar para el diseño o para la ejecución de una transformación política y económica completa, bajo un supuesto de *ceteris paribus*.

El reconocimiento de todas estas limitaciones hace necesaria -para la consolidación y perfeccionamiento de la democracia y para mejorar las políticas económicas- una actitud

humilde de gobernantes, políticos, periodistas, académicos y ciudadanos. De todos.

Si las naciones tuviesen todo el conocimiento del que se carece cabría imponer la solución completa y perfecta, pero ya no harían falta ni democracia ni mercado. ¿Para qué contar votos si se conoce lo que debe ser? ¿Para qué sistema de precios si se sabe que, como, para quien producir?

Como no se tiene ese conocimiento se requieren estado y mercado. Estado y mercado que se complementan. Un mercado que requiere del estado, porque sin estado no es posible el orden jurídico de la competencia, ni contratación, ni ejecución de contratos, ni libertad y paz bajo la ley, ni descentralización en la toma de decisiones. Un estado requiere mercado, porque sin mercado no es posible utilizar el conocimiento no articulable, que está disperso entre todas las personas y no es centralizable; y porque sin estado el mercado puede ser destruido por los afanes predatorios de los grupos de interés que se van consolidando.

Solo con muchos centros de interés buscando sus propias soluciones, se puede ir gradualmente, con avances y retrocesos en pos de la solución para todos. Eso hace necesario un diseño marginal, evolutivo, que mediante prueba y error produzca el cambio institucional que permita ir encontrando las más eficientes formas de organización política y las mejores políticas económicas. Pero además para que los cambios institucionales exitosos puedan ser consolidados se requiere que a las transformaciones graduales de las instituciones correspondan coaliciones de intereses con motivación y poder para soportarlas. A su vez esas coaliciones deben permitir la libertad para que se experimenten otras graduales transformaciones institucionales, que a su vez generen o amplíen las coaliciones de intereses que las apoyen. De esta manera la evolución se da de manera entrelazada entre instituciones políticas, instrumentos jurídicos, políticas económicas y resultados.

Mancor Olson⁴¹ en su obra póstuma nos legó tres importantes conclusiones, muy pertinentes para el futuro de la democracia en Latinoamérica. Una autocracia puede tener una

estabilidad que fomente la visión de largo plazo y genere mayor prosperidad durante la vigencia de su gobierno, pero el problema de su sucesión asegura inestabilidad y corroe la prosperidad. Una democracia inestable conduce a políticas demagógicas e inseguridad de los contratos que impiden eficiencia y progreso económico. Una democracia estable alienta la formación de grupos de interés poderosos que rompen el funcionamiento de los mercados creando rentas improductivas para su beneficio a costa de la prosperidad de la nación. Por eso es necesaria una acción positiva que limite las facultades de los grupos de interés de imponer privilegios a su favor, lo que hace indispensables las reglas constitucionales y las normas generales y no discriminatorias en las democracias estables para que el ejercicio del poder sea favorable a la prosperidad de la nación. Esta es la solución del estado de derecho democrático que la humanidad ha ido creando, y que a inicios del siglo XXI es característica de los gobiernos que rigen a más personas hoy que nunca en el pasado. Pero es todavía una minoría de la humanidad la que goza de estos beneficios de libertad y prosperidad. Latinoamérica todavía no tiene un puesto en esa minoría.

Douglass C North, John Joseph Wallis y Barry R. Weingast⁴² distinguen en la historia tres períodos de organización social a los que denominan “Orden Social Primitivo” que fue el que se dio en las comunidades de recolectores y cazadores, “Orden de acceso limitado” u “orden Natural” que es el que ha predominado en los últimos 10.000 años y “Orden de accesos abiertos” que es el que han alcanzado unos 25 países a lo largo de los últimos 300 años. El orden natural resuelve el problema de controlar la violencia mediante manipulación política del sistema económico a fin de generar rentas a favor de grupos privilegiados, por medio de limitar la entrada de las personas a las organizaciones y de esa manera usar el poder para producir estabilidad social y orden. Como la violencia pone en riesgo las rentas, los grupos privilegiados tienen incentivos para suprimirla y apoyar el régimen vigente. Es la organización basada en formas estatutarias, y tal vez la manera

41 (Olson 2000)

42 (North, Wallis y Weingast 2006)

más clara de visualizarla en sus principales características es observando la organización feudal europea. Por su parte el orden de accesos abierto controla la violencia mediante la competencia económica y política en vez de usando la creación de rentas.

Estos autores ponen el énfasis en las organizaciones, sea en las instituciones que unen a varias personas para la consecución de fines comunes. Los tres diferentes órdenes sociales se caracterizan por el tipo de organizaciones que pueden en ellos darse. Y la diferencia principal entre el segundo y el tercer orden, es que en el segundo solo cierto tipo de organizaciones pueden ser creadas para así crear rentas en favor de sus integrantes. Mientras en el tercer orden las organizaciones pueden libremente ser creadas a voluntad de las personas.

*“La estructura institucional de un sociedad determina el tipo de organizaciones que pueden ser creadas y mantenidas. El orden social primitivo no puede mantener organizaciones complejas. El orden social de acceso limitado da cabida a organizaciones complejas, pero restringe su número y crea y distribuye rentas limitando la posibilidad de crearlas. El orden social de accesos abiertos permite y mantiene una libre entrada para crear organizaciones complejas, lo que estimula la competencia económica y política, y da como resultad una rica variedad y cantidad de organizaciones económicas y políticas complejas.”*⁴³

El segundo se sustenta en la creación de rentas y el tercero en la apertura de las organizaciones para dar campo a la competencia política y económica. Esto requiere que se den límites a la posibilidad de las organizaciones poderosas de crear rentas en su favor. La condición de North que antes consideramos para que una democracia estable cree prosperidad. Y esto se logra por la posibilidad abierta a la libre creación de organizaciones complejas, la competencia entre las cuales impide que quienes detentan el poder político violenten, en la práctica, disposiciones constitucionales y lo usen para la creación de rentas en su favor. Esto porque cualquier organización compleja

con independencia de sus fines, puede ser usada para promover el interés político de sus miembros. Esto crea la competencia y el control.

Para que el paso del segundo al tercer orden se de una de las condiciones que señalan los autores es que *“La transición ocurra en tiempo histórico, por medio de una serie de cambios en las instituciones, sistemas y conductas individuales que se refuerzan mutuamente. Aumentos graduales del acceso deben ser apoyados por los sistemas económico y político en cada paso de este camino”*.⁴⁴ Esta es la misma afirmación que hemos realizado respecto a la formación de coaliciones de apoyo a los cambios políticos y económicos.

Si se consideran los requisitos que estos autores establecen para dar el paso del segundo orden al umbral del tercer, podemos observar que las naciones latinoamericanas en buena cantidad de casos han llegado a esa situación. A otras les falta avanzar en que el estado de derecho rija para la élite o en que se de un control político sobre los militares.

Pero ninguna de nuestras naciones ha efectuado el tránsito del umbral al interior del tercer orden. Avanzar en la apertura de las organizaciones políticas y económicas y políticas es indispensable para dar ese paso. Y ello requiere y produce mayor competencia política y económica.

Democracia efectiva con alto grado de competencia política, y mercados abiertos sin privilegios para algunos actores, van de la mano. La democracia y la prosperidad de las naciones latinoamericanas se tendrán que conquistar simultáneamente.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, Daron y Robinson James A. (2006) *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge University Press, New York
- Armony, Victor (2005) “Populism and neopopulism in Latin America” Université du Québec à Montréal

43 (North, Wallis y Weingast 2006, pp 5)

44 (North, Wallis y Weingast 2006, pp 50)

- Bell, Daniel (1962) *The end of ideologies; on the exhaustion of political ideas in the fifties*; Collier Books, New York, 1962
- Caplan, Bryan (2007) *The Myth of the rational voter Why democracies choose bad policies*, Princeton University Press, New Jersey
- CEPAL (2006) Economic indicator and statistics, 1990-2006
- (2006a) Panorama social de América Latina 2006
- (2007) Statistical yearbook for Latin America and the Caribbean 2007
- (2007a) Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2006
- (2007b) Panorama social de América Latina, 2007
- (2007c) Preliminary overview of the economies of Latin America and the Caribbean, 2007
- (2010) América Latina: evolución de la pobreza y la indigencia a/, 1980 2010, 2011
- Engerman, Stanley L. y Sokoloff, Kenneth L. (2002) "Factor Endowments, Inequality and Paths of Institutional an Economic Development among New World Economies", documento presentado en *Economic Panel Meeting: Harvard Divinity School*, Abril <http://papers.nber.org/papers/w9259.pdf>
- FMI (Abril 2008) Perspectivas económicas las Américas
- Fukuyama, Francis, (1989) "The end of history?"; in *The National Interest*, Summer
- Galeana, Patricia –Compiladora- (1998) *El camino de la Democracia en México*, Archivo
- General de la Nación, Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Mexico
- Hayek, Friedrich (1956) "Present State of the Debate" en *Collectivist Economic Planning*, Routledge & Kegan, Londres
- Huntington, Samuel (1991) *The Third Wave: Democratization in the late twentieth Century* University of Oklahoma Press
- Kamen, Henry (2003) *Empire: How Spain Became a World Power*, Harper Collins Publishers Inc.
- Lora, Eduardo (2008) La Revolución Silenciosa de las Instituciones y la Estabilidad Macroeconómica Banco Interamericano de Desarrollo, WP-649
- Mainwaring, Scott (1999) La Durabilidad de la Democracia en América Latina, 1940-1998 , *Política y Gobierno* Volumen VI, Número 2, segundo semestre pp. 315-363. http://www.politicaygobierno.cide.edu/numanteriores/VolVI_N2_1999/Mainwaring.pdf
- Minc, Alain (1995) *La Borrachera democrática: El nuevo poder de la opinión pública*, Madrid, Temas de Hoy
- Navia, Patricio y Walker, Ignacio (2009) Capítulo 8 Political Institutions, Populism, and Democracy in Latin America" por publicarse en Mainwaring, Scott and Timothy R. Scully (ed). *Democratic Governance in Latin America*. Stanford University Press
- North, Douglas C (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*; Cambridge University Press
- North, Douglass C; Wallis, John Joseph; Weingast Barry R. (2006) *A conceptual framework for interpreting recorded human history* Working Paper 12795 <http://www.nber.org/papers/w12795> National Bureau of Economic Research Artículo base para el libro de esos autores

- Violence and Social Orders A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History* Cambridge University Press 2009
- Olson, Mancur (2000) *Power and Prosperity*, New York, Basic Books
- Roberts, Kenneth M. (1995) “Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case” *World Politics*, Vol. 48, No. 1 Oct., 1995, pp. 82-116
- Rodríguez, Miguel Ángel (1963) *El Mito de la racionalidad del Socialismo 1963*, San José, ANFE
- (1985) Liberación Financiera y Comercial: Secuencia y Magnitud”, *Revista de Ciencias Económicas*, vol V No 2 pp23-34, Universidad de Costa Rica, San José
- (1989), *Al Progreso por la Libertad Una interpretación de la Historia costarricense*, Libro Libre, San José
- (1990) “Democracia participativa y Libertad” en *Democracia costarricense Pasado, Presente y futuro*, Chester Zelaya Editor, EUNED, San José
- (1993) *Una Revolución Moral: Democracia, Mercado y Bien Común*, Editorial Costa Rica e INCEP, Guatemala, 1993
- (2003) “De estudiantes y libros a ciudadanos y decisiones: un viaje de ida y vuelta”, en *Ensayos en Honor a Claudio González*, Grettel López y Juan Carlos Obando editores, Academia de Centroamérica, San José
- (2006) *Di la cara. Una batalla por el estado de derecho*, Colombia, Planeta
- (2008) Menos pobres, más resistentes, pero falta mucho camino por andar. Los últimos 20 años de América Latina , *Revista de Ciencias Económicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica vol XXVI No 1, Enero-Junio
- (2009) Más nos mojaríamos sin paraguas: pero de todos modos sufrimos una fuerte tormenta. La crisis del 2007-200? en América Latina y Costa Rica”, *Revista de Ciencias Económicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica vol XXVI No 2, Julio-Diciembre 2008 pages 13-43
- Rodrik, Dan (2007) *One economics, many recipes*, Princeton University Press, Princeton
- Sala Constitucional de Costa Rica, redacta Rodolfo Piza E 1992, *Voto 1739-92*, de 1 julio 1992
- Sebastian, Edwards (1995) *Crisis and Reform in Latin America: from Despair to Hope*; The World Bank
- The Economist (2007) ”Adios to poverty, hola to consumption”; 16 de agosto 2007
- (2008) “A coming test of virtue”; 10 de abril 2008
- Vargas Llosa, Mario (2008) , *La Civilización del Espectáculo*; Madrid, Octubre de 2008, conferencia presentada a la reunión de la SIP
- von Mises, Ludwig (1956) “Economic Calculation in the Socialist Commonwealth” en *Collectivist Economic Planning*, Routledge &Kengan, Londres
- Walker, Ignacio (2008) “Democracy and Populism in Latin America,” *Working Paper No 347*, The Kellogg Institute for International Studies de University of Notre Dame, abril 2008
- Williamson, John (1990) *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington