

JCAS

Occasional
Paper

Martín TANAKA

**La consolidación
de la democracia
en América Latina y
la importancia de
la competencia política:
Lecciones desde
la experiencia peruana**

no.

3

1999

Democratic Consolidation in Latin America:
Competition still Matters.
Lessons from the Peruvian Experience

JCAS-IEP
Series
i

JCAS-IEP
Series

i

Martín TANAKA

JCAS

Occasional
Paper

La consolidación
de la democracia
en América Latina y
la importancia de
la competencia política:
Lecciones desde
la experiencia peruana

no.

3

1999

Democratic Consolidation in Latin America:
Competition still Matters.
Lessons from the Peruvian Experience

Resumen

La política en América Latina en la actualidad.
Límites de la literatura existente

La experiencia peruana:
las variables que explican su singularidad y algunas lecciones útiles

Consolidación democrática en América Latina:
un modelo de etapas de las transiciones simultáneas

Conclusión: la competencia política importa

Referencias

THE JAPAN CENTER FOR AREA STUDIES
NATIONAL MUSEUM OF ETHNOLOGY

SUITA, OSAKA 565-8511 JAPAN

PHONE : +81-(0)6-6878-8343

FAX : +81-(0)6-6878-8353

Democratic Consolidation in Latin America : Competition still Matters. Lessons from the Peruvian Experience

Martín TANAKA

Abstract

In this paper I examine some of the lessons that the Peruvian experience leaves for the understanding of the democratic consolidation process in other Latin American cases. Regarding the current political situation, signed by an extreme institutional fragility, I believe the Peruvian case stresses the importance of competition and pluralism (weakened after the collapse of the prevailing party system), rather than participation, democratization in a substantive sense, or an idealistic defense of liberal institutions.

I believe that the Peruvian experience provide us useful elements for the understanding of the democratic transition and consolidation process, and the many challenges that the region currently faces, what has become very confusing in the recent literature. This is the case because Peru's evolution and current institutional fragility clearly illustrate the perils that have threaded and threaten Latin American democracies. Inspired on the Peruvian case, I propose a model of analysis of the Latin American democratic experience in the last two decades, that stresses the interactions between the economic transition to a market economy and the political transition to democracy, along the different "stages" the region has traversed. If there is a space for a moderate optimism regarding the current situation, I believe it can be found in the extended perception of the exhaustion of the neoliberal paradigm, and in the increasing political competition in many countries, in the context of the presidential elections the region will have until the year 2,000.

Keywords: Peru, Latin America, Democracy, Democratic Consolidation, Political Parties

La consolidación de la democracia en América Latina y la importancia de la competencia política: Lecciones desde la experiencia peruana

Versión revisada de la ponencia presentada en el Congreso del *Latin American Studies Association*, septiembre de 1998

Martín TANAKA¹

Instituto de Estudios Peruanos, Pontificia Universidad Católica del Perú, Febrero de 1999

Resumen

Anteriormente he analizado el colapso del sistema de partidos en el Perú, sistema que duró desde la transición, a fines de los años setenta, hasta la elección presidencial de 1995, y sus consecuencias para la situación política actual². En este trabajo examino algunas de las lecciones que deja el caso peruano para la comprensión de los procesos de consolidación de la democracia en otros países latinoamericanos. Para ello, empiezo analizando las características que el Perú ha compartido con otros casos en las últimas dos décadas, y luego especifico su singularidad. El camino particular que la democracia en el Perú ha seguido puede ser explicado analizando las interacciones entre la esfera de la economía y la de la política. Durante la “coyuntura crítica” de fines de los ochenta e inicios de los noventa, un *outsider* anti-partido, desde la presidencia, logró estabilizar una economía caótica, y su consolidación implicó la erosión y final destrucción del sistema de partidos, la clase política tradicional e incluso de las instituciones democráticas (con el “auto-golpe” de abril de 1992). Respecto a la situación actual, signada por una extrema debilidad institucional, sostengo que el caso peruano resalta la importancia de la competencia y el pluralismo (debilitados como consecuencia del colapso del sistema de partidos previamente existente) antes que de la participación, una democratización en sentido sustantivo o de una defensa idealista de las instituciones republicano-liberales.

Pienso que el caso peruano así entendido nos da elementos útiles para la comprensión de los procesos de transición y consolidación de la democracia, y de los muchos desafíos que enfrenta la región, lo que resulta muy confuso en la literatura reciente. Ello es así porque la evolución del Perú y su extrema debilidad institucional actual ilustran con claridad los peligros que han amenazado y amenazan a las democracias en América Latina. Basándome en el caso peruano, propongo un modelo de análisis de la experiencia democrática en América Latina de las últimas dos décadas, que enfatiza las interacciones entre la transición económica hacia una economía de mercado y la transición política a la democracia, a lo

¹ Martín TANAKA es peruano, Doctor en Ciencias Sociales con especialización en Ciencias Políticas, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en la ciudad de México. Actualmente es investigador asociado al Instituto de Estudios Peruanos en Lima, y profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

² Ver TANAKA, 1998.

largo de las distintas etapas que la región ha atravesado. Si hay espacio para abrigar un optimismo moderado frente a la situación actual, pienso que está en la extendida percepción del agotamiento del paradigma neoliberal, y la creciente competencia política en muchos países, en el contexto de las elecciones presidenciales que la región albergará hasta el año 2,000.

La política en América Latina en la actualidad. Límites de la literatura existente

En los últimos años, la literatura sobre la transición y la consolidación de la democracia en América Latina ha crecido enormemente, y se ha convertido en una de las preocupaciones principales de los cientistas políticos³. La actual discusión es muy interesante, pero pienso sin embargo que ha llegado a una suerte de punto muerto, en términos de las capacidades analíticas de la mayoría de los modelos existentes, y en términos de su evaluación de los desafíos que enfrenta la región.

A inicios de los ochenta, la literatura sobre las transiciones a la democracia empezó con grandes expectativas frente a los nuevos regímenes, expectativas ciertamente compartidas por la ciudadanía, después de largos años de gobierno militar. La literatura enfatizó en el análisis la importancia de variables políticas, que finalmente son las que hicieron posible la transición: acuerdos entre las élites políticas y sociales, su compromiso en cuanto al respeto de reglas de juego democráticas básicas (pluralismo, competencia, alternancia) y en cuanto a la construcción de instituciones liberales; además, se prestó especial atención a cómo estas élites fueron capaces de superar las restricciones dejadas por las dictaduras precedentes (“enclaves” autoritarios). Estos procesos políticos fueron analizados desde un punto de vista realista, “positivo”, privilegiando lo que resultaba analíticamente útil más allá de las preferencias políticas de los observadores.

En la mayor parte de la literatura académica, la democracia apareció pues concebida desde una perspectiva elitista y “minimalista”, siguiendo el modelo poliárquico de Dahl, y enfatizando consecuentemente la importancia de variables políticas. Este enfoque constituyó un cambio y una reacción saludable frente a los enfoques estructuralistas hasta entonces en boga, que casi inevitablemente concluían en la imposibilidad de la democracia para los países de América Latina; y frente a posturas “sustantivistas” (inspiradas en enfoques marxistas), que concebían a la democracia en términos de igualdad, justicia social y protagonismo popular, que soslayaban el estudio de los procesos de transición, de los nuevos regímenes políticos, y la renovada dinámica de competencia política. Finalmente, el estudio de las transiciones a la democracia, desde un punto de vista académico, fue una saludable reacción respecto a aproximaciones extremadamente ideológicas, que a menudo confundían la realidad con las preferencias valorativas del investigador.

Desde el enfoque de las transiciones, la consolidación de la democracia a menudo aparecía como el establecimiento pleno del poder civil sobre las prerrogativas militares, y la rutinización del mínimo de procedimientos democráticos identificados por Dahl (*poliarquía*), en torno a lo que podríamos llamar modelo “schumpeteriano”: la alternancia en el poder de oligarquías competitivas⁴. Sin embargo, conforme la situación de la región

³ Algunos hablan incluso de “transitología”. Ver SCHMITTER, 1995, por ejemplo.

⁴ En extremo, el indicador de la consolidación aparece en algunos autores como el paso de un gobierno democráticamente electo a otro. Ver por ejemplo HAGOPIAN, 1992; ACUÑA, 1994, entre otros.

empezó a estar signada por una crisis económica cada vez más grave, por amenazas de intervención militar, inestabilidad en los sistemas de partidos, problemas de gobernabilidad y una extendida insatisfacción ciudadana, las concepciones imperantes se mostraron insuficientes. Nuestras democracias simplemente *persistían*, pero estaban lejos de *consolidarse*⁵. Conforme la insatisfacción ciudadana con los sistemas políticos aumentaba, también la literatura académica empezó a evaluar más críticamente el funcionamiento de los regímenes democráticos, y a considerar en los análisis mucho más que los acuerdos entre las élites en el contexto de democracias minimalistas.

Frente al agotamiento del paradigma dominante de las transiciones a la democracia, las respuestas han sido múltiples, y se han expresado en una amplia gama de aproximaciones, que comparten sin embargo un alto grado de pesimismo respecto a la democracia, al funcionamiento de las instituciones liberales, a su desempeño en cuanto a resultados económicos, el comportamiento de las élites políticas y de los sistemas de partidos, los niveles y formas de la participación popular y los rasgos de la cultura política.

Así, algunos autores han escrito sobre los estilos autoritarios de algunos presidentes y gobiernos en el contexto de la restructuración económica, que constituirían un nuevo tipo de régimen político, “democracias delegativas” que evitan los mecanismos de control democrático (O’DONNELL, 1992). Otros han desarrollado esta línea de reflexión, defendiendo la importancia del componente liberal de la democracia, lo que implica el respeto del Estado de derecho y la consolidación de las instituciones liberales (ZAKARIA, 1997). La importancia de las diversas instituciones que intervienen en la política democrática y cómo sus interacciones afectan al desempeño democrático en su conjunto constituyen el centro del razonamiento de LINZ y STEPAN (1996). Algunas instituciones democráticas básicas son aquellas expresadas en las reglas de juego que configuran al régimen político, y una amplia literatura ha sido escrita sobre los efectos que produce un sistema presidencial o parlamentario, y los distintos sistemas electorales. En esta línea de análisis, una de las causas de la debilidad de la democracia es el fracaso de las democracias presidenciales latinoamericanas⁶. Los partidos y los sistemas de partidos políticos son otras instituciones clave para la democracia, y varios autores han analizado su debilidad, expresada en términos de volatilidad electoral, conductas no cooperativas, y relaciones superficiales con la ciudadanía⁷.

Otros autores han trabajado temas que tratan con el desempeño práctico de los regímenes democráticos, con sus resultados, yendo entonces más allá de la discusión institucional. Algunos han analizado problemas de gobernabilidad que amenazan las posibilidades de consolidación democrática⁸; otros, la importancia de la cultura política y otras variables estructurales de largo plazo, y cómo moldean el desempeño democrático⁹. Otros, la importancia de la participación política y el *empoderamiento* para los sectores populares, la necesidad de alcanzar niveles más altos de equidad social, con el objetivo de legitimar la democracia¹⁰.

⁵ Ver al respecto SCHMITTER, 1994.

⁶ Ver por ejemplo LINZ y VALENZUELA, eds., 1994.

⁷ Ver por ejemplo MAINWARING y SCULLY, 1995.

⁸ Ver COPPEDGE, 1994; y DUCATENZEILER y OXHORN, 1994.

⁹ Ver MOISÉS, 1995.

¹⁰ Ver, desde distintas perspectivas, CHALMERS *et.al.*, eds., 1997, y MOULIÁN, 1997.

Esta amplia gama de posiciones y perspectivas para analizar los dilemas de la consolidación de las democracias latinoamericanas y los desafíos pendientes ciertamente requieren esclarecimiento teórico. MUNCK (1996) y SCHEDLER (1997), desde ópticas distintas, hacen intentos de clasificar y establecer distinciones entre diversos tipos de consolidación, en relación con los problemas que los distintos autores tratan de evaluar.

Toda esta amplia literatura es sin duda interesante, y las contribuciones teóricas que la analizan son ciertamente útiles. Sin embargo, pienso que también es confusa y tienen límites importantes que atentan contra una correcta comprensión de la dinámica actual de la política en América Latina. La diversidad y la escasa relación entre las diferentes aproximaciones (que tienden a analizar los diversos aspectos de los fenómenos políticos con escasa relación entre ellos), hace muy difícil obtener una perspectiva global y comprensiva, lo que dificulta pensar en términos acumulativos. Un paradigma es simplemente sustituido por otros, y pienso que mucho se pierde en el camino. Los temas y las discusiones en la agenda son sustituidos, los énfasis son cambiados, pero sin haberse realizado una evaluación a fondo de la literatura pasada, sus límites, y cómo la nueva agenda puede permitirnos avanzar, sin perder lo ganado anteriormente. En este sentido, ¿cómo evaluar los cambios actuales sin por ello regresar a las posturas “sustantivistas” previas? ¿Cómo mantener la importancia de las élites políticas y de las variables políticas en general y a la vez reconocer la importancia de las variables estructurales? Necesitamos desarrollar un modelo de análisis flexible, capaz de analizar simultáneamente la situación actual y la pasada, estableciendo continuidades y cambios.

De otro lado, y a pesar de la amplia diversidad de perspectivas de análisis existentes en la actualidad, la mayoría de ellas comparte un importante elemento en común: todas ellas comparten un alto grado de pesimismo respecto al desempeño de las democracias latinoamericanas. Esta actitud es en gran medida consecuencia de una operación teórica: comparar las democracias “realmente existentes” en América Latina con algún tipo ideal de régimen democrático, en el que las instituciones funcionan, en el que las élites políticas actúan cooperativa, democrática y responsablemente, respetando los márgenes de las reglas de juego constitucionales, régimen ideal en el que la democracia implica también mejores niveles de vida, especialmente para los pobres, donde hay una fuerte participación, una activa sociedad civil, y así sucesivamente. Este estilo *idealista* de razonamiento es corroborado de alguna forma a nivel empírico, en el que encontramos una fuerte insatisfacción ciudadana y grandes expectativas (sin satisfacer) respecto a la democracia y sus posibilidades.

En términos generales, estoy de acuerdo con O'DONNELL (1996), quien ha anotado críticamente que las democracias latinoamericanas son a menudo pensadas equivocadamente en relación a modelos altamente idealizados de las democracias occidentales; respecto a ellos, los regímenes democráticos latinoamericanos casi inevitablemente aparecen mal, incompletos, con un pobre desempeño, y así no somos capaces de capturar la esencia de su funcionamiento. Incluso, desde esos estándares, aún las democracias occidentales “realmente existentes” aparecerían teniendo un mal desempeño. Este estilo de razonamiento nos hace perder de vista lo que está sucediendo efectivamente en los hechos, cómo se comportan los actores, cuál es su racionalidad, cómo se toman las decisiones, y qué es lo que la región ha ganado en los últimos años, a pesar de todos sus problemas actuales.

Sostengo que estas percepciones pesimistas, y la actitud crítica respecto a los enfoques elitistas y minimalistas, sin duda justificables hasta cierto punto, son sin embargo abiertamente exageradas. Pienso que los acontecimientos actuales no sustentan el pesimismo prevaleciente. Si hay algo realmente sorprendente respecto a las democracias latinoamericanas y a sus sistemas de partidos no son sus problemas, es antes que nada su persistencia, su extraordinaria resistencia, remontando enormes obstáculos, su capacidad para superar condiciones críticas.

Si tomamos en consideración las últimas elecciones presidenciales en Ecuador, Colombia o Brasil, y otras importantes elecciones en México o Argentina, lo que encontramos es una sorprendente resistencia de los sistemas de partidos que dan sustento a sus regímenes democráticos, y que nos permite analizar la situación actual desde otra perspectiva. En Ecuador, el sistema político ha sido capaz de superar un práctico colapso institucional después de la destitución de Bucaram, y el cambio en las reglas constitucionales del juego democrático, todo ello en medio de duras medidas de ajuste. En Colombia, el partido liberal ha sobrevivido a los escándalos asociados a la administración Samper, y el sistema de partidos bipartidista tradicional ha sobrevivido al desafío de la *tercería*, incapaz de derrotar al *stablishment*. En Brasil, la coalición que respalda al presidente Cardoso ha logrado mantenerse y lograr la reelección, pese a todas sus dificultades, y pese a la crisis y los efectos del ajuste asociados a la crisis asiática. Más recientemente, en Venezuela, interpretaciones convencionales hablan del colapso del sistema de partidos, y equiparan lo sucedido en los últimos años con los sucesos peruanos. Sin embargo, pese al resultado de la elección presidencial, en la que un ex general golpista llega legítimamente al poder ejecutivo, tenemos un congreso en el que la primera fuerza sigue siendo Acción Democrática, y el COPEI aparece como la tercera fuerza¹¹.

En México, niveles sin precedente de competencia política determinan una alternancia efectiva en muchos estados, y hacen posible pensar en una transición pacífica hacia un régimen plenamente democrático. En Argentina, la erosión de los partidos tradicionales ha permitido la emergencia de una nueva fuerza, el FREPASO, que es un componente central de la coalición de oposición, que está a punto de derminar con una década de menemismo. Sin embargo, los partidos tradicionales siguen siendo el eje de la política, y los cambios se dan en un contexto de estabilidad, algo que es realmente sorprendente en el contexto de la accidentada historia política argentina.

Sostengo que estos hechos no deben ser subestimados. En todos los países mencionados, partidos políticos aparentemente débiles, instituciones democráticas débiles y élites políticas desprestigiadas han sido capaces de remontar enormes obstáculos, y se las han arreglado para todavía ser capaces de canalizar las demandas y preferencias ciudadanas. En todos estos países, al mismo tiempo, encontramos ciertamente problemas muy serios: crisis económica, pobreza, violencia, inestabilidad política, escasa institucionalización, y así sucesivamente. Pero esos problemas no tienen directamente que ver con la democracia como régimen político o con los partidos y sistemas de partidos; ellos tienen que ver ante todo con la política macroeconómica, con las políticas públicas y la construcción

¹¹ En la elección del senado y de diputados, la suma de los votos de AD, COPEI y MAS supera el 45%. Nada comparable al Perú, donde la suma de los votos de los cuatro partidos "tradicionales" al congreso en 1995 llega apenas al 14%.

institucional. No es justo hacer demandas excesivas sobre la democracia y el sistema político¹².

En este escenario, ¿cómo evaluar la literatura académica sobre la transición democrática y la consolidación? ¿Cómo relacionar esta literatura con la actual diversidad de aproximaciones a la política latinoamericana? ¿Cómo analizar la situación política en América Latina durante los ochenta y los noventa? ¿Cuáles son los desafíos que enfrentamos, a nivel académico y analítico, y a nivel político? Pienso que la respuesta a alguna de estas cuestiones puede ser encontrada en la confrontación entre los casos latinoamericanos y la experiencia peruana, signada por el quiebre del régimen democrático y su sistema de partidos, y una consecuente debilidad institucional extrema.

Como veremos, el caso peruano es un excelente laboratorio del cual podemos extraer lecciones útiles, en la medida en que la crisis extrema y la debilidad institucional ha revelado claramente algunos de los dilemas que enfrenta la región. ¿Cómo llegó la democracia en el Perú a esta situación? ¿Por qué el Perú siguió este camino extremo? ¿Cómo pudieron otros países evitarlo?¹³

La experiencia peruana: las variables que explican su singularidad y algunas lecciones útiles

El caso peruano es un interesante caso “comparable” con otros países latinoamericanos. Si bien en la actualidad el Perú muestra algunas características únicas, no es en absoluto un caso extraordinario que no permita comparaciones interesantes. Es cierto que sólo en el Perú se produjo la consolidación de un *outsider* en la presidencia, y sólo en el Perú se dio el colapso del sistema de partidos imperante, incluyendo a todos sus actores¹⁴. Pero sostengo que este desenlace tan peculiar es consecuencia de eventos políticos específicos ocurridos en el contexto de la “coyuntura crítica” de 1989-1992, no siendo resultado de la intervención de variables estructurales, históricas o culturales (o algún otro tipo de variable de largo plazo) que hagan del Perú un caso único no comparable con otros casos latinoamericanos. Analizando el caso peruano y su desempeño en los noventa debemos evitar una postura determinista, lo que Schmitter ha llamado correctamente “la falacia del determinismo retrospectivo”¹⁵. El resultado ocurrido no fue en absoluto inevitable, no fue en modo alguno resultado de estructuras que hicieran irrelevantes los esfuerzos, decisiones y proyectos de los actores. El caso peruano comparte con sus pares latinoamericanos un conjunto básico de similitudes, lo que hace útil en términos comparativos el análisis del por qué y cómo el Perú siguió el camino tan particular que siguió y cómo otros países pudieron evitar un camino de colapso político e institucional, que existió ciertamente como posibilidad. La comparación nos permitirá, como veremos, aislar las variables explicativas más importantes.

¹² En esta línea de reflexión, que busca determinar la intervención de los partidos y los sistemas de partidos en los sucesos políticos, y evitar generalizaciones excesivas y cargos exagerados, ver STOKES, 1997.

¹³ En términos generales, para analizar el caso peruano sigo una estrategia de “caso único”, que nos sirve para generar hipótesis para la comprensión de otros casos. Ver COLLIER, 1991.

¹⁴ Como hemos visto, esta situación está ausente aún en Venezuela, pese a la gravedad de su crisis. Una interesante comparación reciente entre los casos peruano y venezolano puede verse en ROBERTS, 1997.

¹⁵ Ver SCHMITTER, 1995.

El carácter comparable del caso peruano es bastante claro. El Perú pasó por un proceso de transición a la democracia a fines de los años setenta, similar al registrado en otros casos latinoamericanos. Este proceso tuvo como sus protagonistas principales, sobre todo, a las élites políticas y sociales, no a los movimientos sociales, desmovilizados en el momento de la transición, a pesar de su protagonismo en las etapas previas e iniciales del mismo. La transición fue facilitada en el Perú por el carácter reformista del gobierno militar, lejos de ser una dictadura de derecha y de carácter represivo, como las del cono sur. La democracia peruana empezó así en 1980 con buenas perspectivas: el primer gobierno democrático no heredó una crisis económica extrema, ni presiones militares excesivas. De hecho, el gobierno de Belaúnde, si bien terminó en un contexto de crisis, ella estaba lejos de ser tan grave como la registrada en Bolivia (con la presidencia de Siles), Argentina (con Alfonsín) o Brasil (con Sarney); en todos esos casos, los primeros gobiernos democráticos terminaron en contextos de hiper-inflación y de una alta inestabilidad política. Durante gran parte de los ochenta, las perspectivas de consolidación de la democracia en el Perú se veían tan bien (o tan mal) como en los otros casos. Aún si aceptamos que el Perú era uno de los casos de consolidación más difíciles, sus posibilidades no eran del todo malas, como sostuvo Cynthia MCCLINTOCK (1989), considerando los niveles de acuerdo entre las élites, y su compromiso en torno al mantenimiento del juego democrático.

Los países de América Latina pasaron en los últimos años por una “coyuntura crítica”, tal como ha sido analizada por COLLIER y COLLIER (1991), una gran transformación que implicó un cambio cualitativo respecto al orden precedente. Hacia el final de los ochenta e inicios de los noventa, la región en su conjunto pasó por un profundo cambio desde el orden “Estado-céntrico” (CAVAROZZI, 1996), vigente desde la década del treinta, hacia un nuevo orden regido por las relaciones de mercado. Este cambio implicó alteraciones radicales en la estructura social de nuestros países, y se trató ciertamente de un proceso difícil y doloroso, manifestado en una aguda crisis económica y crisis del Estado, así como en serios desafíos a los regímenes democráticos en general y a las élites y a los partidos políticos en particular. Esta transformación no ha sido fácil en ningún caso, y está aún en curso en algunos países (como en Ecuador o Venezuela en la actualidad). A pesar de todos los problemas, en todos los casos los regímenes democráticos han sobrevivido a esta difícil transición, y los partidos y los sistemas de partidos, a pesar del extendido malestar ciudadano al que ya hice mención, todavía encauzan en lo básico las preferencias políticas de la ciudadanía.

Sólo en el Perú se produjo el colapso del régimen democrático (abril de 1992), y sólo en el Perú este colapso arrastró al conjunto de los actores del sistema de partidos. En la elección presidencial de 1995, los cuatro partidos que concentraron más del 90% de los votos durante casi todas las elecciones de los años ochenta, alcanzaron apenas el 6.32%. En la elección al congreso, esa suma llega al 14.84%. ¿Por qué siguió el Perú este camino? ¿Por qué no siguió las tendencias regionales, en las que los sistemas de partidos evolucionaron y se las arreglaron para todavía canalizar las preferencias electorales y políticas de los ciudadanos? Sostengo que el camino tan particular que el Perú ha seguido puede ser explicado considerando variables ubicadas en la intersección de las esferas política y económica, en el marco de lo que algunos han llamado las “transiciones simultáneas” (ARMJO *et.al.*, 1994), que la región ha experimentado en los últimos años: hacia la democracia y hacia economías regidas por el mercado.

En el contexto de la elección presidencial en el Perú de 1990, signada por el agotamiento del orden Estado-céntrico, sucesos particulares durante la campaña electoral hicieron posible que un *outsider* pudiera alcanzar la presidencia. Fujimori resultó beneficiado por una crisis de legitimidad en el sistema de partidos (en el contexto de una situación crítica) y por un sistema electoral extremadamente permisivo (SCHMIDT, 1996). Cuando me refiero a una situación crítica, me refiero a una crisis económica extrema, que alcanzaba niveles hiperinflacionarios, y una violencia política extrema, que tenía como actor principal a *Sendero Luminoso*, uno de los movimientos terroristas más sangrientos en el mundo. En este contexto, los partidos “tradicionales” no pudieron evitar la emergencia de un *outsider*. La popularidad del APRA estaba seriamente dañada como partido de gobierno; la IU perdió su atractivo como consecuencia de un largo, penoso y confuso proceso de división; y la alianza de la que participaban AP y el PPC, el FREDEMO, también estaba seriamente afectada por conflictos internos.

Como consecuencia de esto, un 29% del electorado peruano votó por un *outsider*, Alberto Fujimori, en la primera vuelta de la elección presidencial de 1990, y luego un 62.4% de los votantes lo convirtió en presidente en la segunda vuelta¹⁶. Una vez en el poder, sin mayoría en el congreso, y sin coaliciones políticas fáciles de construir, Fujimori optó por una estrategia de confrontación, creando una oposición entre él y los “partidos tradicionales”, buscando obtener mayores márgenes de maniobra. Fujimori ciertamente explotó un sentimiento “anti-partido” existente en la ciudadanía pero este sólo hecho no basta para explicar la excepcionalidad peruana. Collor en Brasil, Serrano Elías en Guatemala, y aún Bucaram en Ecuador también ganaron la presidencia con un discurso anti política y anti-*stablishment*, y crearon una polarización entre ellos y la clase política tradicional¹⁷. Pero en todos esos casos, estos líderes fracasaron en su estrategia, y terminaron siendo destituidos por sus congresos. Para entender el “éxito” de Fujimori necesitamos considerar sucesos ocurridos en la esfera de la economía, en el contexto de la transición económica hacia una economía de mercado.

Sólo en el Perú el presidente ganó en la confrontación contra el congreso y el *stablishment* político. En abril de 1992, Fujimori ejecutó con éxito su “auto-golpe”, con el respaldo de las Fuerzas Armadas, los líderes empresariales, y la opinión pública. Podemos entender esto si analizamos la intersección de las arenas política y económica. Fujimori tuvo éxito porque para el momento del “auto-golpe” su gobierno ya había derrotado a la hiper-inflación, y consiguientemente se había convertido en un símbolo de estabilidad. Dada la oposición que había construido Fujimori entre su figura y los partidos políticos en su conjunto, englobando a la clase política tradicional, la consolidación de su gobierno implicó la legitimación de ese discurso anti política y anti partidos, lo que finalmente trajo como consecuencia el colapso del sistema de partidos en la elección presidencial de 1995.

En conclusión, la clave teórica que nos permite entender la excepcionalidad peruana es la combinación de una situación política particular en el contexto del agotamiento del orden Estado-céntrico y la transición económica a una economía de mercado. Ello constituyó una coyuntura crítica, cuyo desenlace marcó la evolución de los años siguientes, signada por

¹⁶ El ganador de la elección presidencial en la primera vuelta, Mario Vargas Llosa, alcanzó el 32.6% de los votos. En la segunda vuelta, obtuvo el 37.6%.

¹⁷ Sobre los *outsiders* y el discurso de políticos anti-partido ver KENNEY, 1998. Para una comparación entre los “auto-golpes” de Fujimori y Serrano Elías ver CAMERON, 1998.

una extrema debilidad institucional. En relación a otros casos latinoamericanos, encuentro estas interacciones entre economía y política sumamente útiles para entender lo sucedido en los últimos años, y para evaluar de manera más apropiada los límites, los desafíos, y los logros habidos en los procesos de consolidación democrática. El tipo de interacciones entre la transición política y la transición económica a lo largo de las distintas etapas que han atravesado, como veremos, constituyen un excelente parámetro desde el cual evaluar a las democracias en América Latina. Desde este ángulo, podemos evitar posiciones idealistas y poco realistas, superar un pesimismo injustificado y, al mismo tiempo, dar cuenta de las muchas tareas pendientes en la región. Sostengo que es razonable tener expectativas respecto a las posibilidades de avanzar en los procesos de consolidación de la democracia en nuestros países, y de esperar con algo de optimismo los próximos años.

Consolidación democrática en América Latina: un modelo de etapas de las transiciones simultáneas

Sostengo que las democracias en América Latina son frecuentemente juzgadas en términos idealistas por la mayor parte de la literatura, y que este defecto puede ser evitado encontrando un mejor parámetro de evaluación. Este parámetro puede obtenerse analizando las interacciones entre economía y política en las distintas etapas de la “doble transición” por la que ha pasado América Latina en los últimos años. Cada etapa tiene sus propios desafíos y tareas, dependiendo del momento político y de la configuración de los intereses sociales. Desde esta perspectiva, podemos establecer conexiones entre la “primera generación” de la literatura sobre las transiciones a la democracia y los enfoques recientes, dando una explicación de los cambios. Considero que este es un mejor criterio de evaluación, que reconoce que la consolidación de la democracia y la construcción de instituciones es un largo, complejo y difícil proceso (como lo ha sido en las democracias occidentales consolidadas), que debe ser alcanzado paso a paso, dando respuesta sucesiva (no simultánea) a los desafíos que cada etapa de desarrollo plantea.

En términos generales, distingo tres etapas básicas. La primera está caracterizada por la transición a la democracia desde regímenes autoritarios, y se extiende a lo largo de un período que va cubre los últimos años de la década de los setenta y la primera mitad de los ochenta, para la mayoría de los casos. Esta etapa está marcada por lo que ocurre en la esfera política, y tiene como su principal desafío el evitar una reversión autoritaria, el romper con la historia tradicional de América Latina, aquella de breves experiencias democráticas como excepciones a una “normalidad” de regímenes autoritarios. En la arena política, específicamente, el principal reto es poner en funcionamiento un mínimo de reglas de juego democráticas, lograr un acuerdo básico entre las élites políticas históricamente enfrentadas de modo de lograr la continuidad del nuevo régimen. La importancia de esta tarea explica la centralidad que tuvieron en la literatura académica los enfoques elitistas y concepciones minimalistas de la democracia, justificados considerando que la ausencia de una oposición leal, la división de las élites y conductas extra-institucionales fueron siempre los primeros episodios en la historia de las intervenciones militares. En el terreno de la economía, el principal reto era lograr un mínimo de estabilidad y la ejecución de medidas redistributivas, que permitieran legitimar a los nuevos regímenes democráticos. Es importante recordar que la crisis del modelo Estado-céntrico empezó hacia mediados de los setenta, y que ella hizo posible en gran medida las transiciones, debilitando la legitimidad de los gobiernos militares.

En esta primera etapa, todos los países latinoamericanos lograron evitar una reversión autoritaria, a pesar de varios intentos de golpe e intensas presiones militares. En la arena política, los principales actores respetaron en lo básico las reglas de juego democrática, si no por convicción, porque los costos de romperlas resultaban mayores a las que sufrirían por mantener las reglas del pluralismo, la competencia y la alternancia en el poder. Los problemas en esta primera etapa surgieron sobre todo de la economía, no de la política. La crisis internacional de la deuda y un entorno internacional adverso, generaron inestabilidad, recesión, inflación, y hasta hiper-inflación. Para agravar la situación, tenemos que la búsqueda de legitimidad política presionaba hacia indisciplina fiscal y hacía sumamente costosa la decisión de aplicar políticas de ajuste: así se manifestó la inviabilidad y la crisis final del orden Estado-céntrico vigente hasta entonces, incapaz de construir legitimidad sin generar una inflación incontrolada, e incapaz de tomar las medidas de ajuste sin destruir sus bases de sustento político. La matriz de relaciones entre Estado, economía y política, que combinó la integración de los sectores populares al sistema a cambio de apoyo político, no pudo continuar. Esta es la razón por la que en esta etapa encontramos los últimos intentos de políticas económicas heterodoxas y populistas (hasta el momento)¹⁸.

A pesar de esto, el desafío principal de esta etapa fue superado: las democracias lograron pasar de un gobierno electo democráticamente a otro, y esta transición pudo realizarse a pesar de la gravedad de la crisis económica. Los sistemas de partidos lograron expresar en lo electoral las preferencias ciudadanas, a pesar de la volatilidad electoral y el extremo desarreglo político. En esta etapa, la legitimidad de la democracia como régimen político logró compensar el déficit en cuanto a generación de legitimidad que dejaba una economía en crisis. Sin embargo, este precario equilibrio no podía durar mucho, y pronto la duración y magnitud de la crisis económica empezó a erosionar la dinámica política democrática. Una democracia elitista por sí sola, sin resultados concretos para la ciudadanía, no resultaba suficiente para sostener a los nuevos regímenes. Al mismo tiempo, en el terreno académico, el creciente malestar ciudadano empujó a explorar nuevas aproximaciones, más allá del paradigma de las transiciones.

Así llegamos a una segunda etapa en el proceso de “consolidación” de nuestras democracias. Lo que está en el centro de esta etapa es el control de la transición económica del orden Estado-céntrico hacia una nueva matriz de relaciones entre sociedad y política, articulada por el mercado. Este momento configura exactamente lo que COLLIER y COLLIER (1991) han denominado una “coyuntura crítica”; en este momento, enfrentamos una mutación radical en relación con la historia precedente en nuestros países, una historia que podríamos remontar a la década del treinta. Esta fase, para la mayoría de casos, cubre la segunda mitad de los ochenta y llega hasta la primera mitad de los noventa, y está caracterizada por una aguda inestabilidad, duras medidas de estabilización, protestas sociales, y crisis de legitimidad. La transición económica tuvo como principal desafío político la derrota de una fuerte coalición social articulada en torno a la intervención del Estado, y la construcción de una coalición que respaldara la centralidad del mercado, coalición alternativa difícil de armar en tanto los beneficios potenciales del nuevo orden estaban todavía por verse¹⁹.

En esta etapa, la dinámica de los acontecimientos viene básicamente desde la economía

¹⁸ Ver DORNBUSCH y EDWARDS, 1992 y 1996.

¹⁹ Sobre el punto ver PRZEWORSKI, 1991.

hacia la política: es la lógica de la transición económica la que explica lo que ocurre en la política, en términos generales. En el terreno político, el cambio de coalición que implicó la reforma estructural al que hemos aludido generó una enorme tensión sobre los partidos y sistemas de partidos, tendiendo que resolver sobre la marcha la cuestión de cómo evolucionar y adaptarse a los cambios que se producían desde la economía. Partidos que construyeron sus identidades políticas en el contexto de un discurso populista, integracionista, tuvieron en esta etapa que llevar a cabo dramáticas reconversiones, hacia un programa y discurso neoliberal. Ejemplos de ello los podemos encontrar en Argentina, donde el justicialismo con Menem asumió un carácter neoliberal, que se combinó con la identidad populista tradicional (vía el peso del caudillo, entre otros elementos). Algo similar ocurrió en Bolivia con el MNR y el MIR, partidos populistas y de izquierda. En Bolivia los acuerdos políticos que hicieron posible la estabilización económica y política son notables, aún más considerando el estilo precedente de relaciones entre los actores políticos. En Brasil, el presidente Cardoso y el partido social-demócrata PSDB también asumieron ropajes neoliberales, expresados claramente en la alianza con el conservador PFL. En México, el PRI con De la Madrid y particularmente durante Salinas evolucionó en una dirección neo-liberal, superando enormes resistencias en las estructuras populistas y corporativas tradicionales.

En esta etapa se enfrentan no sólo los problemas mencionados, si no también los heredados de la etapa anterior. La lógica de la transición política le dio a los nuevos regímenes un carácter elitista, que si bien permitió esa transición, a la vez debilitó la legitimidad del nuevo orden ante la ciudadanía. La necesidad de construir legitimidad se hizo por lo tanto más aguda en relación a la etapa precedente, y en un contexto de crisis agravado, que llegó a comprometer la gobernabilidad de nuestros países. Este amplio rango de problemas explica la diversidad de enfoques académicos registrada en los últimos años, que van mucho más allá de la “primera generación” de estudios de la transición.

La necesitada legitimación llegó de la esfera de la economía. En aquellos países en los que la estabilización y el ajuste, la reforma del Estado y las políticas sociales fueron medianamente exitosas, en aquellos países en los que la transición económica hacia una economía de mercado hizo posible el control de las presiones inflacionarias y recuperar el crecimiento económico después de años de recesión, emergió una nueva legitimidad política. No necesariamente una legitimidad democrática, si no una contaminada de rasgos autoritarios. La situación de emergencia a la necesidad de derrotar a la coalición estatalista generaron una tendencia a gobernar por decreto, y a aislar el proceso de toma de decisiones de las presiones y demandas sociales²⁰.

La mayoría de países de América Latina, pese a la gravedad de la situación, tuvieron éxito en cambiar drásticamente el patrón tradicional de relaciones entre sociedad y Estado, y entre economía y política²¹. A pesar de la dureza de la coyuntura crítica que les tocó atravesar, la mayoría de regímenes democráticos se las arreglaron para sobrevivir a los cambios, alcanzaron niveles mínimos de estabilidad, sus sistemas de partidos lograron metamorfosearse, algunos partidos cambiaron hasta hacerse irreconocibles, pero con todo lograron mantener su rol como intermediarios entre sociedad y política, cuando menos en el terreno electoral. Esto es cierto no sólo en los casos mencionados, si no también en casos

²⁰ Esto configuró, según O'DONNELL (1992), no democracias liberales, sino democracias “delegativas”.

²¹ Ver EDWARDS, 1995.

como el de Ecuador, a pesar de su extremo desarreglo político, y el desorden institucional posterior al *bucaramato*, y a pesar de que su transición económica no ha sido completada, con lo que la inestabilidad persiste. En Colombia, uno de los sistemas de partidos considerados oligárquicos, en la última elección presidencial los candidatos de la *tercería* no lograron imponerse sobre los tradicionales conservadores y liberales.

Una vez que la estabilización es alcanzada, la economía se convierte en la fuente de legitimidad del sistema político. En el Perú, como hemos visto, esto condujo al colapso del sistema de partidos, involucrando al conjunto de sus actores. Esto ocurrió porque la estabilización en el Perú fue lograda por un *outsider* que creó una oposición entre él y la “clase política tradicional”, involucrando al conjunto de los partidos; la consolidación de un líder de estas características legitimó un discurso anti-institucional que finalmente hizo colapsar al sistema. Sin embargo, el Perú es claramente una excepción en este sentido: en la mayoría de los casos, los partidos y sistemas de partidos sobrevivieron. Cuando la estabilización económica es aún una tarea pendiente, como en Ecuador o Venezuela, la inestabilidad política persiste. La Venezuela actual resulta siendo el caso más similar al peruano (aunque no tan grave), donde el sistema de partidos tradicional parece mortalmente herido, y un sistema enteramente nuevo parece estarse configurando. Sin embargo, partidos tradicionales como AD y COPEI son todavía actores de los más importantes, mientras que en el Perú el APRA, AP, el PPC y la IU son casi irrelevantes (sólo los dos primeros mantienen existencia legal ante el Jurado Nacional de Elecciones).

Esta segunda etapa también llegó a su agotamiento. Aún en los países en los que la estabilización fue lograda, lo que ha sido llamado la “fatiga del ajuste” hace que la sola estabilidad no sea suficiente para dar sustento al régimen democrático en el mediano plazo. Así, estamos ingresando a una tercera etapa en la América Latina contemporánea, en la que la economía y la política interactúan sin una clara dirección en cuanto a la determinación de la dinámica general. En esta etapa, en la arena de la economía, enfrentamos el agotamiento del paradigma neoliberal como generador de propuestas y de sentidos sociales, y aparece fuertemente la demanda por lograr crecimiento económico sostenido y una importante redistribución del ingreso, es decir, mucho más que la sola estabilización²². En la arena política, la reconstitución del Estado y de las instituciones aparece como el desafío más importante, después de años de decretismo y liderazgos autoritarios. Escándalos de corrupción y crisis política generados por estos estilos de conducción y sus formas plebiscitarias de legitimación, que debilitaron la competencia, la rendición de cuentas y la fiscalización, causaron el extendido malestar ciudadano y una fuerte demanda por la consolidación del componente liberal de los regímenes democráticos²³.

La herencia recibida de la etapa anterior tiene un carácter ambiguo en esta tercera etapa. De un lado, hay logros importantes que no deben ser perdidos (y esta es una lección que los grupos de oposición a las reformas neoliberales no deberían olvidar); pero de otro lado, la misma lógica que hizo posible estos logros (el aislamiento del gobierno de las presiones sociales), ha generado el debilitamiento de las instituciones democrático-liberales y de las

²² En términos generales, mi tercera etapa corresponde gruesamente con lo que NAÍM (1994) ha llamado la segunda fase del proceso de reformas económicas, que precisamente aparece después del logro de la estabilización.

²³ Esto resulta particularmente claro en la Argentina y el Perú, después de años de “menemismo” y “fujimorismo”, por ejemplo.

capacidades de intervención del Estado, lo que termina afectando la posibilidad de continuar en el proceso de reformas. Al mismo tiempo, la misma estabilidad económica, fuente de legitimidad en la etapa anterior, se convierte ahora en fuente de malestar ciudadano, dados los costos sociales que se tuvieron que pagar, y que aún reclaman compensación.

En la discusión académica sobre la consolidación de la democracia, la importancia de avanzar en mayores niveles de institucionalización ha sido correctamente enfatizada por varios autores, como ya hemos visto. Sin embargo, los problemas aparecen cuando se olvida que la construcción institucional es una tarea específica de esta etapa, no de las precedentes²⁴. Considero un error evaluar las etapas previas desde el punto de vista de la actual; este razonamiento nos hace perder de vista algunos de los más importantes logros que han alcanzado las democracias de América Latina, y nos conduce a una evaluación injustificadamente pesimista de las posibilidades de consolidación.

La agenda por la reconstrucción institucional y por una distribución de la riqueza más equitativa constituye la agenda principal de la mayoría de los países de la región. Los países que dejan atrás la legitimidad de la estabilización (como Bolivia, Argentina, Perú, Brasil o México), requieren construir una nueva legitimidad, en la que los controles democráticos, el respeto al Estado de derecho y agresivas políticas sociales aparecen como demandas centrales. Las elecciones presidenciales que se sucederán hasta el año 2,000 tienen a estas cuestiones como temas centrales del debate. Y estas demandas pueden marcar una evolución del paradigma neoliberal aún predominante hacia un paradigma social-demócrata²⁵.

Cuadro: etapas en las interacciones entre economía y política en América Latina

	Desafío político	Desafío económico	Logros	Límites	Enfasis analítico
Primera etapa: transición a la democracia (70s-80s)	Evitar reversiones autoritarias	Estabilidad, distribución	Reglas de juego democráticas. Acuerdos entre las élites	Crisis económica	Elites. Procedimientos
Segunda etapa: transición económica (80s-90s)	Derrota de la coalición de intereses articulados en torno al Estado	Ajuste, reforma estructural orientada hacia el mercado	Evolución de partidos y sistemas de partidos	Costos sociales de la restructuración económica. Debilidad institucional	Liderazgos autoritarios; consecuencias sociales de las reformas económicas
Tercera etapa: ¿enfoque social-demócrata?	Construcción institucional	Crecimiento económico sostenido; distribución	¿?	¿?	¿Competencia política y sus efectos?

²⁴ Por ejemplo, cuando se lamenta el estilo decretista en la conducción de algunos presidentes sin considerar la situación de emergencia económica y política que dio lugar al desarrollo de ese estilo, acaso sin el cual su superación no habría sido posible.

²⁵ Sobre este paradigma ver BRESSER *et al.*, 1993.

La pregunta que surge a continuación es, ¿cómo podemos avanzar en esta nueva etapa, y asumir los nuevos desafíos y temas en la agenda? El paso de la primera a la segunda etapa fue impulsado por la dinámica de la crisis económica, y fue de alguna manera impuesta por las circunstancias a los actores políticos (esto explica por qué algunos presidentes, como Menem, Fujimori o Carlos Andrés Pérez, ganaron elecciones basándose en un programas heterodoxos y apelaciones populistas y una vez en el gobierno aplicaron políticas de ajuste estructural). Pienso que la variable clave que puede impulsar el paso hacia la nueva agenda desde la etapa en la que nos encontramos puede estar en los renovados niveles de competencia partidaria que se registran en muchos casos.

Conclusión: la competencia política importa

Espero haber demostrado la utilidad de este modelo de etapas para el análisis del proceso de consolidación democrática, que enfatiza la importancia de la doble transición que ha atravesado la región; la importancia de las interacciones entre la transición económica hacia economías orientadas al mercado y la transición política hacia la democracia, en la que en los últimos años nos encaminamos hacia nuevas formas de relación entre sociedad y política, en la que los partidos y sistemas de partidos evolucionan y reconfiguran sus identidades políticas tradicionales.

Este modelo de etapas hace posible analizar la literatura existente en términos ecumulativos, y además nos permite desarrollar un argumento que haga inteligibles los cambios producidos. Cada etapa posee su propia agenda, y la discusión académica refleja las distintas tareas, los diversos logros y los legados de cada momento particular del proceso de "consolidación". Es por lo tanto inapropiado evaluar una etapa según los términos de otra, o evaluar los desafíos en términos ideológicos, sin tomar en cuenta las circunstancias concretas que atravesaban nuestros países. Resulta también desacertado contraponer los diversos enfoques analíticos como excluyentes, cuando más justo sería ubicar su pertinencia para dar cuenta de aspectos particulares de cada una de las etapas a las que hemos hecho mención.

Este modelo además deja espacio para aproximaciones críticas, dado que considera los logros de cada etapa, pero también el agotamiento del programa de reformas vigente en su momento y la necesidad de ir más allá y asumir los nuevos puntos en la agenda pública. El modelo, finalmente, considera en su integridad el proceso de consolidación democrática, comprendiendo las interacciones entre las esferas de la política y la economía.

Analizando las democracias latinoamericanas contemporáneas, encuentro que el pesimismo imperante respecto a las posibilidades de consolidación es exagerado, considerando que la mayoría de los países han logrado administrar la transición hacia una economía orientada hacia el mercado y sus partidos y sistemas de partidos aún canalizan las principales preferencias ciudadanas (cuando menos en el terreno electoral). He analizado el caso peruano e inspirado en él he resaltado la centralidad de las interacciones entre las esferas política y económica y he propuesto un modelo aplicable al análisis de otros casos regionales. Otra vez, inspirado en las lecciones que deja el caso peruano, encuentro paradójicamente razones para abrigar un moderado optimismo. Sostengo que la extrema debilidad institucional en el Perú es consecuencia ante todo, de la debilidad de las fuerzas de oposición, con muy bajos niveles de competencia. Las fuerzas de oposición a Fujimori

aparecen bastante golpeadas, y esta es la razón por la cual los errores y el autoritarismo de Fujimori no se traducen en el fortalecimiento de organizaciones capaces de ponerle límites.

Esta es la razón por la cual las perspectivas de consolidación de la democracia en el Perú aparecen malas en relación a otros países. Tal como COPPEDGE (1993) sostenía hace algunos años, comparando los distintos desempeños en cuanto a democracia en México y Venezuela, pienso que la competencia política tiene un valor fundamental. Las posibilidades de avanzar en mayores niveles de institucionalización y de construcción estatal, de avanzar en una mayor cobertura y calidad de las políticas sociales, una distribución de la riqueza más equitativa, y de realizar un giro hacia enfoques de política de corte socialdemócrata alternativas al hoy exhausto paradigma neoliberal, están a mi juicio estrechamente asociadas a mayores niveles de competencia política, que hagan a los actores políticos más sensibles al malestar ciudadano, a sus demandas, de modo de convertir esa atención en mayor poder e influencia. Analizando las cosas desde esta perspectiva, podemos ampliar las capacidades analíticas del paradigma elitista, minimalista y realista que orientó los estudios de los regímenes democráticos en nuestros países, sin perder lo ganado al superar los antiguos enfoques estructuralistas propios de los años setenta.

En conclusión, profundizar la democracia en América Latina requiere ante todo más competencia política, y pienso que esto es más importante que lograr mayores niveles de participación, construcción institucional o el desarrollo de mecanismos de control y rendición de cuentas. Esto es así porque la competencia política es la clave que hace estos cambios posibles, que hace que estas cuestiones tengan sentido para los actores; de otro modo, sólo quedan como buenas intenciones o como un ejercicio intelectual, sin pertinencia para los actores reales. Ellos tienen que tener estímulos para asumir estas problemáticas, y sufrir costos por no hacerlo²⁶. En América Latina en la actualidad, podemos registrar renovados niveles de competencia política, que nos permiten abrigar cierto optimismo. Allí donde encontramos mayor competencia y pluralismo, encontramos también gobiernos que intentan atender las principales demandas ciudadanas, so pena de perder respaldos y poder. Por supuesto que hay también casos de competencia extrema, que llega a niveles extrasistémicos, que resultan también perjudiciales. Por ello, cuando abogo por mayores niveles de competencia, me refiero a una competencia al interior de las reglas del régimen democrático, lo que permite mantener la importancia de algunas de las variables clave de la “primera generación” de estudios sobre la transición.

Podemos sacar lecciones importantes para las fuerzas de oposición al paradigma neoliberal todavía predominante, y para las fuerzas que abogan por la necesidad de ir más allá de la presente etapa en la que se encuentran muchos de nuestros países y dar un paso adelante y asumir los nuevos temas de la agenda política. Avanzar implica reconocer los cambios producidos, la configuración de un nuevo escenario político. Es difícil concebir siquiera una suerte de retorno a la matriz de relaciones previa, articuladas en torno al Estado. Tal vez las fuerzas de oposición en Argentina, articuladas en la *Alianza*, constituyan un buen ejemplo de una identidad política renovada, atractiva social y electoralmente²⁷.

²⁶ En términos teóricos, ver GEDDES, 1994, en donde se explora la racionalidad de los actores detrás de los procesos de reforma del Estado y construcción de instituciones.

²⁷ A nivel académico, ver PRZEWORSKI *et.al.*, 1995, y CASTAÑEDA y UNGER (1998), ejemplos interesantes de propuestas alternativas al neoliberalismo que al mismo tiempo reconocen la irreversibilidad de los cambios que éste ha generado después de la coyuntura crítica de fines de los ochenta e inicios de los noventa.

Contrariamente al pesimismo de muchos, pienso que hay algunas razones para ser optimistas. La mayoría de las democracias en nuestros países, a pesar de sus enormes problemas, han superado los principales obstáculos que les ha tocado enfrentar en cada etapa de sus procesos políticos. Considero por eso un error confundir los problemas asociados al agotamiento de una etapa y a la entrada a una nueva (lo que implica que las tareas de las etapas previas han sido de alguna manera realizadas), con el debilitamiento de los procesos de consolidación de nuestras democracias. Las posibilidades por supuesto están abiertas, y dependen de las acciones y omisiones de los actores políticos.

Respecto al Perú, nuestro país aparece ciertamente como uno de los casos en los que las perspectivas de consolidación aparecen escasas, y ello tiene que ver con nuestra extrema debilidad institucional, herencia recibida de la segunda etapa de nuestro proceso de transición, que ha debilitado también enormemente los niveles de competencia política. La erosión del respaldo al gobierno de Fujimori no produce el fortalecimiento de la oposición. Ella está aún por ser creada.

Referencias

- ACUÑA, Carlos
1994 "Politics and Economics in the Argentina of the Nineties (Or, Why the Future No Longer Is What It Used to Be)". En: *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America. Argentina, Bolivia, Brazil, Chile and Mexico*, editado por William Smith et.al. New Brunswick, USA, Transaction Publishers.
- ARMIJO, Leslie, Thomas BIERSTEKER, y Abraham LOWENTHAL
1994 "The Problems of Simultaneous Transitions". En: *Journal of Democracy*, 5 (4).
- BRESSER Luiz Carlos, José María MARAVALL, y Adam PRZEWORSKI
1993 *Economic Reforms in New Democracies. A Social-Democratic Approach*. Cambridge, Cambridge University Press.
- CAMERON, Maxwell
1998 "Self-coups: Peru, Guatemala and Russia". En: *Journal of Democracy*, 9 (1).
- CASTAÑEDA, Jorge, and Roberto Mangabeira UNGER
1998 "Después del neoliberalismo: un nuevo camino". En: *Nexos*, march. México D.F.
- CAVAROZZI, Marcelo
1996 *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Rosario, Homo Sapiens Eds.
- CHALMERS, Douglas, et. al., eds.
1997 *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*. Oxford University Press.
- COLLIER, David
1991 "The Comparative Method: Two Decades of Change". En: Dankwart Rustow and Kenneth Erickson, eds.: *Comparative Political Dynamics. Global Research Perspectives*. New York, HarperCollins Pub. Inc.
- COLLIER, Ruth, y David COLLIER
1991 *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, Princeton University Press.
- COPPEDGE, Michael
1993 "Parties and Society in Mexico and Venezuela. Why Competition Matters". En: *Comparative Politics*, 25 (3).
1994 "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina". En: *Síntesis*, nº 22, julio-diciembre. Madrid.
- DORNBUSCH, Rudiger, and Sebastián EDWARDS (comps.)
1992 *Macroeconomía del populismo en la América Latina* (1991). México, FCE.

- DORNBUSCH, Rudiger, y Sebastián EDWARDS, eds.
1996 *Reforma, recuperación y crecimiento. América Latina y Medio Oriente.* Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- DUCATENZEILER, Graciela, y Philip OXHORN
1994 "Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina". En: *Desarrollo Económico*, 34 (133). Buenos Aires, IDES, abril-junio.
- EDWARDS, Sebastián
1995 *Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope.* Washington D.C., World Bank. Oxford University Press.
- GEDDES, Barbara
1994 *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America.* Berkeley, University of California Press.
- HAGOPIAN, Frances
1992 "The Compromised Consolidation: The Political Class in the Brazilian Transition". En: *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*, editado por Scott Mainwaring *et.al.* Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- KENNEY, Charles
1998 "Outsider and Anti-Party Politicians in Power. New Conceptual Strategies and Empirical Evidence from Peru". En: *Party Politics*, 4 (1). London, SAGE.
- LINZ, Juan, y Alfred STEPAN
1996 *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe.* Baltimore, John Hopkins University Press.
- LINZ, Juan, y Arturo VALENZUELA, eds.
1994 *The Failure of Presidential Democracy. Vol. 1 and Vol. 2.* Baltimore, John Hopkins University Press.
- MAINWARING, Scott, y Timothy SCULLY, eds.
1995 *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America.* California, Stanford University Press.
- MCCLINTOCK, Cynthia
1989 "The prospects for democratic consolidation in a 'least likely' case: Peru". En: *Comparative Politics*, vol. 21, n° 2, enero de 1989.
- MOISÉS, José Alvaro
1995 "Entre la incertidumbre y la tradición política. Una crítica de la primera generación de estudios sobre la transición (1994). En: *Revista de Ciencias Sociales*, n° 3. Universidad Nacional de Quilmes, noviembre.
- MOULIÁN, Tomás
1997 *Chile actual: anatomía de un mito.* Chile, LOM eds.

- MUNCK, Gerardo
1996 "Disaggregating Political Regime: Conceptual Issues in the Study of Democratization". Working Paper nº 228, The Helen Kellogg Institute for International Studies. University of Notre Dame.
- NAÍM, Moisés
1994 "Latin America: the Second Stage of Reform". En: *Journal of Democracy*, 5 (4).
- O'DONNELL, Guillermo
1992 "Delegative Democracy?". Working Paper nº 172, The Helen Kellogg Institute. University of Notre Dame.
1996 "Another institutionalization: Latin America and elsewhere". Working Paper, Helen Kellogg Institute, University of Notre Dame.
- PRZEWORSKI, Adam
1991 *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, Adam, *et.al.*
1995 *Sustainable Democracy*. Cambridge University Press.
- ROBERTS, Kenneth
1997 "Structural adjustment and the adaptation or breakdown of party systems: a comparison of Chile, Argentina, Peru and Venezuela". Prepared for Delivery at the *Latin American Studies Association XX Congress*. Guadalajara, México.
- SCHEDLER, Andreas
1997 "Concepts of Democratic Consolidation". Paper Prepared for Delivery at the 1997 Meeting of the Latin American Studies Association (LASA), Guadalajara, Mexico.
- SCHMIDT, Gregory
1996 "Fujimori's 1990 upset victory in Peru: electoral rules, contingencies, and adaptative strategies". En: *Comparative Politics*, 28 (3).
- SCHMITTER, Philippe
1994 "Peligros y dilemas de la democracia". En: *Etcétera*, nº 97, 8 de diciembre. México D.F.
1995 "Transitology: the science or the art of democratization?". In: *The Consolidation of Democracy in Latin America*, editado por Joseph Tulchin y Bernice Romero. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- STOKES, Susan C.
1997 "Are parties what's wrong with democracy in Latin America?". Prepared for Delivery at the *Latin American Studies Association XX Congress*, Guadalajara, México.
- TANAKA, Martín
1998 *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

ZAKARIA, Fareed

1994 "The Rise of Illiberal Democracies". En: *Foreign Affairs*, 76 (6).

JCAS Occasional Paper no. 3, 1999 <JCAS-IEP Series I >

Martín TANAKA

**La consolidación de la democracia en América Latina y
la importancia de la competencia política:
Lecciones desde la experiencia peruana**

Democratic Consolidation in Latin America:
Competition still Matters. Lessons from the Peruvian Experience

発行日●1999年11月

発行●国立民族学博物館 地域研究企画交流センター

吹田市千里万博記念公園10-1 〒565-8511

電話 06-6878-8343 Fax 06-6878-8353

E-mail jcasmail@idc.minpaku.ac.jp Homepage <http://www.minpaku.ac.jp>

制作協力●京都通信社