

LATINOAMÉRICA: HACIA UNA NUEVA FORMA DE HACER POLÍTICA

Juan Antonio Le Clercq

Resumen

En el presente artículo se analiza, por medio de dos principales ejes, la economía y la política, la transición de los regímenes políticos y los modelos económicos en los gobiernos de América Latina. El paso de las dictaduras militares a la participación política civil trajo consigo la aplicación de diversos modelos económicos que resultaron en endeudamiento, inflación y diversos problemas económicos y políticos como el de la legitimidad y la participación de partidos y organismos siempre de la mano de la institucionalización en bien del orden.

Abstract

In the present article we analyze, through two principal axes, economics and politics, the transition of the political systems and the economical models in the latinoamerican governments. The step from military dictatorships towards civil political participation brought with in the application of different economical models that had as a result indebtedness and inflation as well as a series of economical and political problems such as legitimacy and the participation of organisms and parties always hand in hand with institutionality in favor of order.

Para los países latinoamericanos la década de los ochenta se movió entre la desesperanza y el optimismo. Desesperanza como presagio y experiencia de una década perdida: el derrumbe de los viejos pactos sociales que en la mayor parte del continente tomaba el rostro de colapso económico (crisis de la deuda, hiperinflación y agotamiento del viejo Estado interventor), el trastorno político de vivir la experiencia de una dictadura, junta

militar o la ineptitud de clases políticas enquistadas; más la desmoralización de pueblos enteros que habían perdido la brújula, el sentido para orientarse hacia el futuro.

En medio de la tormenta y la falta de expectativas, la década de los ochenta terminó con aires de optimismo, que se sustentaba en dos hechos fundamentales: la transición democrática y la reforma económica. Ninguno de estos procesos era sencillo. Por el contrario, para cumplir sus objetivos ambas transformaciones enfrentaban la necesidad imperante de remover viejos obstáculos e intereses largamente arraigados. El proceso de cambio implicaba enfrentar altas cuotas de incertidumbre, pero, de igual forma, significaba la posibilidad de encontrar un nuevo camino.

La reforma económica partía de la intención de ofrecer una imagen de Latinoamérica diferente ante el exterior para, de esta manera, captar los flujos de capital necesarios para mantener un proceso de crecimiento económico sostenido en un mundo globalizado. Este objetivo sólo podría cumplirse si se reformaba el papel tradicional del Estado en la región. En otras palabras, si se retiraban al Estado sus funciones en la economía y se dejaban en manos del mercado. En términos generales seis pilares principales sustentaban las reformas:

1. reducción del déficit público;
2. crecimiento económico con baja inflación;
3. desregulación y simplificación de trámites administrativos;
4. privatización de empresas controladas por el Estado;
5. liberalización de los mercados y apertura ante el exterior, y
6. una política fiscal eficiente.

La transformación económica implicaba cambiar la vieja fórmula de la “sustitución de importaciones”, por un modelo dinámico de “sustitución de exportaciones”, esto es, cambiar la imagen económica latinoamericana de los últimos cuarenta años consistente en economías cerradas, productoras de manufacturas para el interior y exportadoras de bienes primarios, por la de economías abiertas, competitivas y exportadoras de productos manufacturados.

En el plano de la política las transformaciones no eran menos signifi-

cativas. En menos de una década, y con anterioridad a las sorprendentes transformaciones del bloque comunista de Europa del Este, los regímenes dictatoriales y autoritarios dejaban paso, sin violencia de por medio, a sistemas organizados de acuerdo a las reglas y procedimientos democráticos. Los partidos políticos y la participación ciudadana se convertían ahora en factores fundamentales de la vida política, ahí donde anteriormente burócratas y juntas militares tomaban las decisiones públicas y la politización de la sociedad era considerada un factor anómalo o nocivo para el sistema.

Las reformas en la economía y la política sin duda alguna han alterado significativamente todos los ámbitos de la vida pública latinoamericana. Sin embargo, no hay que ser demasiado optimistas. Los cambios en materia económica y política son todavía un primer paso, por mucho incompleto, de un largo proceso. Un segundo momento debe girar en torno a dos dimensiones:

1. consolidar lo logrado sin retroceder, sin volver a caer en la espiral inflacionaria, el decrecimiento económico y el endeudamiento externo, por un lado, y en algún tipo de régimen no-democrático o populista, por el otro;
2. que lo anterior se traduzca en un proceso inclusivo que logre integrar a la mayoría de la población a los beneficios de los cambios.

Este proceso de cambio en América Latina ha sido visto con agrado internacionalmente, pero también con escepticismo. Basta con poner un ejemplo. La revista *The Economist*, en su número de noviembre de 1994 advierte: "Afirmar que las economías latinoamericanas han sido reformadas exitosamente es un negocio riesgoso. Como un adicto a las drogas que crece tan bien ahí, la región tiene un largo historial de reforma y colapso".¹

Las razones del escepticismo se han hecho especialmente evidentes en los últimos dos años. Las reformas económicas han logrado muchos de sus objetivos principales: se ha controlado la inflación promedio de la re-

¹"Reforming Latin America", *The Economist*, 26 de noviembre de 1994, p. 39.

gión, de una tasa anual de 1200 por ciento en 1990, a cerca de 19 por ciento en 1993 (esta cifra no incluye Brasil); economías estancadas y en proceso de decrecimiento económico durante gran parte de la década de los ochenta han repuntado significativamente; la deuda, problema que continuamente amenazaba con colapsar los frágiles sistemas económicos latinoamericanos, ha sido renegociada lo que ha permitido el crecimiento de la economía, aunque esto no significa que haya dejado de ser una maldición histórica para toda la región; las exportaciones se han incrementado permitiendo, pese al déficit comercial todavía existente, aumentar las reservas internacionales; las privatizaciones, la apertura y la disminución de aranceles y trabas administrativas han intensificado la llegada de capital fresco, etcétera.

Detrás de todos estos logros subsisten problemas fundamentales cuya resolución es una necesidad urgente, una condición básica para que el proceso de reformas y el crecimiento económico se transformen en desarrollo: en primer lugar, el eterno problema de la pobreza extrema y la marginación de amplios sectores de la población, los que en muchos países coinciden además con la población de origen indígena y el campesinado; en segundo lugar, el periodo de *shock* macroeconómico ha dejado terribles costos para la población, tanto para los sectores tradicionalmente marginados como para las clases medias en general, que han visto disminuir drásticamente sus niveles de bienestar al mismo tiempo que se reducen las posibilidades de encontrar empleo y pagan más impuestos por servicios públicos todavía malos. El siguiente cuadro de indicadores de desarrollo humano de 1993, un año después de las "celebraciones" del Bicentenario del Descubrimiento de América, pone en evidencia el lugar que los países latinoamericanos ocupan en el mundo (ver cuadro 1).

Las reformas económicas, retomando los presupuestos del liberalismo a la Thatcher-Reagan, pretendían, dentro de un marco de libre mercado, maximizar las posibilidades individuales para obtener beneficios e igualdad de condiciones. Para ello era un requisito fundamental tanto eficientar la economía y los servicios públicos, como eliminar los privilegios que tradicionalmente caracterizaban a este tipo de sistemas: una política pública sesgada a favor de una élite minoritaria, que limitaba consi-

Cuadro 1
Índice de Desarrollo Humano 1993

Lugar en el mundo	País	Esperanza de vida (años)	Índice de analfabetismo (%)	PIB real ajustado per capita	Índice desarrollo humano 1990*
1	Japón	78.6	100	5.049	0.983
2	Canadá	77.0	100	5.052	0.982
6	Estados Unidos	75.9	100	5.075	0.976
23	España	77.0	96	5.006	0.923
30	Uruguay	72.2	97	4.895	0.881
36	Chile	71.8	93	4.862	0.864
42	Costa Rica	74.9	92	4.542	0.852
46	Argentina	71.0	95	4.295	0.832
50	Venezuela	70.0	87	4.902	0.824
53	México	69.7	86	4.895	0.805
61	Colombia	68.8	85	4.237	0.770
113	Guatemala	63.4	46	2.576	0.489
116	Honduras	64.9	68	1.470	0.472
122	Bolivia	54.5	73	1.572	0.398
137	Haití	55.7	43	933	0.275

Algunos ejemplos comparativos de los 173 países estudiados y clasificados según su grado de desarrollo (número de la izquierda).

* Significa el desarrollo máximo, el cual estaría representado por el número 1. (Ver *Cambio 16, América*, 14 de junio de 1993, p. 18).

derablemente las oportunidades de las clases medias y que marginaba a los sectores pobres, dentro un marco de una distribución económica polarizada y de un Estado considerado como fuente de privilegios y prebendas.

Si bien las reformas hacen en muchos sentidos más eficiente la economía, no logran que ésta se convierta en una fuente de oportunidades iguales y de beneficios para toda la población. Antes que eso, son plenamente

identificados los grupos favorecidos por el cambio, especialmente con la privatización y la apertura comercial. México, con su elevada producción de multimillonarios mientras que al mismo tiempo grandes sectores de la población se hunden en la miseria, es el ejemplo clásico de economías que siguen teniendo un fundamento esencialmente oligárquico y monopolístico, donde los beneficios económicos tienden a privatizarse en manos de unos cuantos y los costos de las crisis se socializan, se hacen extensivos al grueso de la población.

La crisis de la economía mexicana ha puesto en evidencia la fragilidad de los sistemas económicos del continente. Si bien la entrada de capital extranjero se ha incrementado considerablemente, es igualmente cierto que dichas inversiones tienen principalmente fines especulativos, de ganancia pronta, y no productivos a largo plazo. El “efecto tequila” puso de manifiesto la realidad de las economías latinoamericanas: economías con indicadores macroeconómicos primer mundistas y realidades socioeconómicas subdesarrolladas. De igual forma, en un contexto de competencia internacional creciente, se hacen más notables los rezagos del continente especialmente en materia educativa, desarrollo tecnológico e infraestructura productiva. Lo anterior se traduce en un material humano educativamente atrasado, en una dependencia absoluta de la tecnología de punta importada y en la incapacidad para competir en igualdad de condiciones en los mercados internacionales.

Los “focos rojos”, sin embargo, no sólo se han encendido en la economía. La creciente movilización y protesta de sectores afectados por las reformas económicas, así como el creciente desprestigio de las instituciones políticas, partidos, organizaciones sociales y gabinetes enteros, hacen reflexionar a los analistas políticos sobre los costos de la ingobernabilidad durante los procesos de cambio económico y político. Dedicaremos el resto de este documento a reflexionar sobre el problema de la gobernabilidad en América Latina, haciendo especial énfasis en la necesidad de una nueva forma de hacer política en el continente.

América Latina enfrenta, desde hace casi una década, un proceso de transición democrática o de reformas en la tradicional concepción del Estado, pero ¿por qué es importante este proceso?, ¿qué es lo que van a ga-

nar las sociedades latinoamericanas con la democracia?, ¿resolverán con un sistema democrático todos los problemas que a lo largo de su historia independiente no han podido resolver?

La democracia es deseable en sí misma por muchas razones. En primer lugar, porque la experiencia histórica de este siglo ha demostrado que es el único tipo de régimen que puede ser compatible con la defensa de las garantías individuales y los derechos humanos. En segundo lugar, la democracia, a diferencia de los sistemas autoritarios, acepta la “mayoría de edad pública” de los individuos al reconocerlos como ciudadanos y, de esta forma, los convierte en el sujeto y el objeto fundamental de la vida política. Tercero, si bien la participación de los ciudadanos es limitada en tanto que no es directa, sino que se hace a través de representantes electos y mediada por los partidos políticos, es la única forma política hasta ahora conocida que permite que los ciudadanos ejerzan control sobre la agenda de gobierno y los gobernantes, aunque sea a través del voto.²

Podemos enumerar todas las virtudes que hacen a la democracia el mejor tipo de régimen político para las sociedades modernas. Sin embargo, dentro de todas estas virtudes y atributos, hay algo que la democracia por sí sola no puede hacer: la democracia no puede solucionar todos los problemas que enfrenta una sociedad, y mucho menos problemas largamente acumulados en la historia de cada nación. La experiencia de la transición en la Unión Soviética, y en general en todo el bloque comunista de Europa del Este, es un ejemplo y una advertencia sobre el desencanto que puede suponer la democracia cuando, simultáneamente al cambio político, se ven transformaciones drásticas en otras esferas de la sociedad y se sobrecarga de expectativas a las posibilidades reales de la democracia.

¿Qué es lo que puede ser la democracia y para qué sirve ésta, si no implica una mejora automática de todos los problemas económicos y sociales? La democracia es muchas cosas: un sistema para la elección de los gobernantes que tomarán las decisiones públicas; una forma de garanti-

² En este sentido, uno de los defensores tradicionales de las virtudes de la democracia procedimental lo supone Robert Dahl a lo largo de toda su obra. Véase especialmente *La Democracia y sus críticos*, Buenos Aires, Paidós, 1992.

zar el control sobre la agenda pública del gobierno; el único tipo de régimen donde las libertades, derechos y garantías individuales son un fundamento indispensable de la vida política; pero especialmente, la democracia es un método de discusión pública que permite una participación igual, a través de diversos canales, en la resolución de los grandes problemas nacionales, partiendo de que los intereses y demandas de todos los sectores de la población deben ser considerados con equidad. Por supuesto, es muy discutible hasta dónde se cumple realmente este criterio, pero en teoría un régimen democrático se justifica como un espacio abierto para la discusión de los problemas públicos en igualdad de condiciones jurídicas y políticas.

De esta forma, la democracia es una oportunidad extraordinaria para transformar la vida pública de una nación, especialmente después de pasar por la experiencia de golpes de Estado y dictaduras. Pero igualmente, es un reto muchas veces difícil de asimilar. El reto consiste en aceptar que el conflicto es una condición fundamental de la vida pública. Al contrario de otro tipo de regímenes, la democracia tiene que aceptar que el conflicto es algo natural a la vida política: las sociedades se mueven y ese movimiento es el reflejo de individuos y grupos interactuando para plantear demandas o formar identidades colectivas.

Los regímenes autoritarios, las dictaduras y los totalitarios buscan eliminar el conflicto. Piensan que no hay nada más dañino para el orden, la estabilidad y la subsistencia de las instituciones que el conflicto abierto. Para garantizar el orden y garantizar la gobernabilidad, consideran la única solución posible eliminar el conflicto, “congelando” a la sociedad, cerrando sus canales de participación, nombrándole un “tutor” (caudillo, patriarca, dictador, *duce*, *fürer*) que tome las decisiones políticas en su nombre.

La democracia parte de un supuesto básico: reconocer el conflicto. En las sociedades heterogéneas y urbanas, existe una cantidad de intereses y valores que no son necesariamente compatibles entre sí y, por lo tanto, son necesariamente conflictivas. No pueden ser estáticas. Un régimen democrático reconoce el carácter conflictivo de las sociedades y, antes que pretender eliminar el conflicto, trata de que éste sea encauzado a través de canales específicos y por medio de procedimientos concretos. El terrible

reto que enfrenta Latinoamérica es justamente reconocer que conflicto y orden pueden subsistir en la democracia. ¿Cómo se puede asimilar el conflicto en sociedades culturalmente heterogéneas, con polarización extrema en la distribución de la riqueza, en medio de un profundo desprestigio de todas las instituciones políticas, de la ineptitud de los sistemas de justicia, en sociedades donde diferentes tiempos históricos conviven simultáneamente? ¿Es posible que el conflicto sea canalizado a través de instituciones y de acuerdo a reglas de juego democráticas cuando gran parte de la población ha sido largamente olvidada y agraviada por el poder y los grupos dominantes?

A estas cuestiones hay que añadir un factor no menos trascendente: América Latina debe aprender a vivir y asumir el conflicto al mismo tiempo que enfrenta profundos procesos de cambio, y éste, por definición, implica necesariamente altas cuotas de incertidumbre. ¿Cómo puede convivir el orden político y la estabilidad necesarios para la reproducción económica con los dilemas del cambio y la realidad del conflicto en sociedades polarizadas?

En 1968 el politólogo norteamericano Samuel Huntington, en un libro tanto admirado como criticado, *El orden político en las sociedades en cambio*,³ planteaba muchas de estas inquietudes. Su investigación trataba de responder al problema de cómo la violencia y la inestabilidad política iban en relación directa con las políticas de modernización, de la rapidez del cambio social y el arribo de nuevos actores con demandas novedosas, en un contexto caracterizado por la sensación de vacío político y de lento desarrollo de instituciones y procedimientos políticos. Para Huntington el orden y la estabilidad eran valores fundamentales para las sociedades en cambio (aspecto por el cual fue profundamente criticado) en tanto que si no se garantizaban el orden y la gobernabilidad, los cambios y el proceso de modernización podían sufrir un retroceso o podía tomar el poder algún grupo capaz de garantizar el orden a través de la fuerza.

Huntington concluía que si bien en primera instancia los militares eran

³ Samuel Huntington, *El orden político en sociedades en cambio*, México, Paidós, 2a. reimpresión, 1992.

capaces de garantizar la estabilidad y el orden, a largo plazo no podrían mantener la gobernabilidad de una nación exclusivamente a través de la fuerza; esto sólo podría lograrse por medio de la consolidación de instituciones políticas consideradas como los canales fundamentales para la mediación del conflicto político. ¿Cómo se consolidaban las instituciones? Las organizaciones, los procedimientos y las estructuras de autoridad política, en tanto “pautas de conducta reitera como estables y apreciadas”,⁴ adquirirían valor y estabilidad como canales de comunicación e intermediación entre las demandas ciudadanas y el gobierno al institucionalizarse. El grado de institucionalización era medido de acuerdo a la adaptabilidad, la complejidad, la autonomía y coherencia interna de las organizaciones y procedimientos.

Las instituciones cumplen entonces su cometido cuando logran que el conflicto político sea filtrado a través de sus canales, evitando que se convierta en movilización social. En este sentido, el orden político va necesariamente de la mano de la institucionalización. La movilización social, por el contrario, en tanto que significa plantear demandas por canales externos a las instituciones (marchas, huelgas, mítines, plantones, revueltas, desobediencia civil, etcétera.), representa un tipo de conflicto nocivo al sistema político que pone en riesgo el orden y la gobernabilidad. Esto no significa que la desobediencia civil y las protestas manifestadas fuera de los canales institucionales deban ser extirpadas. En un sistema democrático se deben respetar las diversas opciones de participación política, al mismo tiempo que la movilización siempre es un mecanismo de defensa de la población frente a los abusos del poder o la ineptitud del sistema. Pero, en contraparte, un sistema político donde la movilización siempre se sobrepone a los canales institucionales tiende en mayor medida a fracturas políticas e irrupciones autoritarias.

Cabría preguntarnos, sin embargo, si la institucionalización es en sí misma un factor suficiente para garantizar el orden y la gobernabilidad como planteaba Huntington, o, si por el contrario, éste es sólo uno de varios factores fundamentales que garantizan el orden junto con la legiti-

⁴ *Idem*, p. 22.

dad, la eficacia y efectividad desicional, el prestigio de las instituciones y autoridades, así como la eficacia y alcance de los programas económicos.

Reflexionemos un momento sobre los conceptos de orden político, estabilidad y gobernabilidad, los cuales si bien están íntimamente relacionados no son necesariamente sinónimos. En términos muy generales, estos conceptos están relacionados con los grados de movilización social y la forma en que ésta afecta la vida política del sistema.

En primer lugar, consideramos que un sistema ordenado es aquel que logra regular la vida política a través de procedimientos y reglas del juego (no necesariamente democráticos) aceptados por la mayoría de los actores políticos. Por el contrario, el orden se fractura cuando los procedimientos o reglas del juego son insuficientes o disfuncionales y los conflictos político-sociales y la lucha por el poder se dirimen a través de la movilización y la violencia, lo que se traduciría en transformaciones de fondo en el sistema o la irrupción de una autoridad capaz de garantizar el orden por otros medios.

En segundo lugar, la estabilidad es una noción menos compleja que el orden y está relacionada con los grados de "tranquilidad" con la que se lleva a cabo la vida política o, si por el contrario, está sujeta a continuos sobresaltos. Esto significa que dentro del reconocimiento de la existencia del conflicto, existe un umbral que permite la reproducción de las relaciones políticas, económicas y sociales, el choque de valores e intereses, sin que esto ponga en peligro la continuidad del sistema. Consideramos además que la propensión a la inestabilidad y la posibilidad de que ésta se convierta en un factor de ruptura del orden, depende del proceso histórico de construcción del Estado y las instituciones. De esta forma, el atentado en Oklahoma, Estados Unidos o el cese de Thatcher como Primer Ministro en la Gran Bretaña no se convierten automáticamente en inestabilidad, de la misma forma que sucesos semejantes en la India, México o Argelia sí pueden afectar la estabilidad.

La gobernabilidad también es un factor de orden político, pero no es en sí misma el orden. La gobernabilidad se refiere especialmente a la capacidad que tienen las autoridades para gobernar. En este sentido, resalte-mos especialmente dos rostros de la gobernabilidad:

1. la capacidad para tomar decisiones públicas de carácter obligatorio que generen obligación política entre los ciudadanos y, por otra parte, que estas decisiones sean implementadas y obedecidas no como órdenes, sino como decisiones de la autoridad;

2. la capacidad de ejercer control político sobre el territorio nacional sin necesidad de utilizar la fuerza. Esto implica la ausencia de grupos políticos y fuerzas sociales con capacidad para asumirse como “un Estado dentro del Estado”, llámense guerrillas, narcotraficantes, corporaciones.

La gobernabilidad y la constitución del orden político son procesos sumamente complejos que no necesariamente se satisfacen con la institucionalización. En otras palabras, institucionalización no es automáticamente gobernabilidad u orden político. Esto parece especialmente claro en América Latina durante el proceso de transición. La gobernabilidad y el orden, repetimos, van de la mano al igual que otros factores fundamentales como la legitimidad, la eficacia y efectividad decisional, el prestigio de autoridades e instituciones y la eficacia y alcance de los programas económicos. Consideramos que los problemas de gobernabilidad en América Latina a lo largo de la presente década tienen que ver más con estos factores que con la institucionalización.

Un sistema político es legítimo cuando aquellos que ejercen el poder pueden justificar ante los ojos de la población y las principales fuerzas políticas que tienen facultad para gobernar, y cuando estas razones son aceptadas y asumidas como fuente de obligación política. Max Weber en su clásica tipología hablaba de tres tipos principales de legitimidad:

1. *tradicional*, se justifica por haber ejercido siempre el poder y haber poseído tradicionalmente la autoridad;

2. *carismática*, cuando la autoridad descansa en las facultades personales de un dirigente;

3. *racional-legal*, cuando se obedece a la autoridad por el sistema de normas y procedimientos por los cuales se detenta y ejerce el poder.

Un sistema democrático sería entonces legítimo de acuerdo al criterio *racional-legal*, en tanto que la elección de los gobernantes se hace a través del voto y de acuerdo a procedimientos establecidos y reconocidos por los actores políticos, y, por otra parte, si ese ejercicio del poder se realiza

respetando los procedimientos que llevaron al grupo gobernante al poder y de acuerdo a los preceptos de la Constitución.

Al instaurar un régimen democrático no se obtiene automáticamente la legitimidad, porque ésta no sólo depende de que se cumplan y respeten los procedimientos, sino también de que dichos procedimientos sean reconocidos por la población como fuente de obligación política. Por otra parte, el hecho de obedecer y aceptar un gobierno no necesariamente implica que se considere a éste como legítimo. David Held ha diferenciado acertadamente entre legitimidad y consentimiento o aceptación. De acuerdo con él, se puede consentir o aceptar a un gobierno porque:

1. no tenemos otra elección;
2. nunca se ha pensado en ello y se hace como siempre se hizo;
3. a pesar de que no nos gusta la situación, no podemos imaginar las cosas de otro modo y se aceptan como parte del destino;
4. nos da igual una cosa que otra;
5. no estamos totalmente de acuerdo pero aceptamos porque a largo plazo nos conviene;
6. porque de acuerdo a la información de que disponemos consideramos correcto obedecer para nosotros como individuos y como colectividad;
7. porque consideramos que en condiciones ideales habríamos aceptado.

A lo que habría que añadir:

8. porque en comparación con otro tipo de régimen (dictadura, por ejemplo), consideramos benéfica la obediencia.⁵

Recapitulando, ni institucionalización, ni democratización implican automáticamente la legitimidad. Este proceso también se tiene que ir construyendo sobre la marcha, al mismo tiempo que el sistema se consolida. Sin embargo, existen múltiples obstáculos que impiden que un sistema político pueda legitimarse. El dilema político en América Latina a mediados de la década de los noventa se presenta como el esfuerzo por legitimar

⁵ David Held, *Modelos de democracia*, México, Alianza, 1992, p. 220.

definitivamente a las jóvenes democracias, para, de esta forma, ahuyentar las posibilidades de retroceso a algún tipo de régimen autoritario o populista. A continuación destacaremos algunos de los obstáculos para la legitimación de los sistemas democráticos de América Latina.

En primer lugar, la democracia es un proceso que no sólo involucra a las autoridades e instituciones políticas, sino que es esencialmente un proceso social: la sociedad en su conjunto es el actor principal de las transformaciones que la democratización implica. Esto significa que, en tanto proceso eminentemente social, es muy difícil que la idea que de democracia tienen los individuos no se sobrecargue de expectativas, de anhelos y esperanzas sobre una mejor forma de vida. Pero la democracia jamás resolverá todos los problemas, sólo supondrá una forma de discutir y enfrentar esos problemas. La sobrecarga de expectativas de la democracia, especialmente en un contexto de pobreza extrema y marginación puede llevar a que gran parte de la población se desencante de las posibilidades de la democracia y anhele el regreso de formas políticas del pasado. De igual forma, si la democracia no sirve para mejorar las condiciones de marginación y miseria en que vive la mayor parte de los latinoamericanos, entre la población la democracia se convertirá en otra forma de ejercicio político excluyente igual a cualquier otro.

Phillippe Schmitter ha identificado algunos de los principales problemas que enfrentan las jóvenes democracias para su consolidación. Desde su perspectiva, una vez iniciada la transición, ésta tiene al menos cuatro resultados posibles:

1. regresión a la autocracia, especialmente aquellos países que realizan su primera tentativa democrática;
2. congelación del cambio en algún tipo de régimen híbrido, dictablanda o democradura;
3. la democracia consolidada y;
4. la democracia no consolidada, que puede resultar la forma más peligrosa:

se trata de regímenes o sistemas políticos que son condenados a la democracia sin poder gozar del todo de las ventajas que ésta ofrece... una situación

en la cual los mínimos procedimientos democráticos son respetados —es decir, existen elecciones más o menos frecuentes y más o menos limpias, hay libertad de expresión, grupos de interés independientes, movimientos sociales activos, etcétera— pero no se consolidan las reglas del juego.⁶

Para Schmitter la democracia no consolidada es producto de que las reglas del juego no son todavía plenamente respetadas por los actores políticos, en especial la clase política y los partidos. Este escenario es denominado como la “argentinización” de la vida política. Sin embargo, existe otro tipo de imposibilidad para la consolidación, que consiste en que las necesidades sociales rebasan las posibilidades reales de la democracia. En este sentido, las diversas demandas de la sociedad (por empleo, contra programas de ajuste económico, por la justicia, por castigo a los culpables de violación a los derechos humanos), sobrepasan las posibilidades de respuesta inmediata de las jóvenes democracias. Esto se traduciría en la no-identificación de amplios sectores de la población con el régimen y en la búsqueda de soluciones a través de métodos tradicionales, como por ejemplo el clientelismo, o la reivindicación de fórmulas que ofrezcan soluciones espectaculares, como el populismo o el caudillismo.

En segundo lugar, la democracia, en especial en aquellos países que experimentan un régimen de este tipo por primera vez, debe adaptarse a las condiciones particulares del país. No se debe olvidar que la democracia a final de cuentas es siempre un tipo de “implante político”. La democracia moderna fue producto de un largo desarrollo histórico en naciones individualistas, urbanas, en pleno desarrollo económico y en general de religión protestante. En nuestro continente las características son radicalmente diferentes, por lo que no sólo se requiere instaurar un régimen democrático, sino que éste debe convertirse en parte de la cultura nacional, como sucedió en esos lugares en donde se desarrolló la democracia moderna.⁷

⁶ Phillippe Schmitter, “La transitología: ¿ciencia o arte de la democratización?”, en *La consolidación democrática en América latina*, Barcelona, Fundación Olof Palme-Hacer Editorial, 1994, pp. 31-52.

⁷ Sobre este punto puede verse “Reconsideración de los requisitos sociales de la democracia”, Seymour Martin Lipset, en *Este País*, mayo de 1995, pp. 2-18.

El proceso de adaptación de la democracia no es sencillo. Mientras en Estados Unidos y en gran parte de Europa la democracia caminó de la mano del desarrollo económico y la mejora en las condiciones de vida de la población, en América Latina la transición se realiza después de una década perdida, enfrentando las consecuencias sociales de ajustes económicos muy dolorosos para la población y en medio de un terrible rezago en la integración plena a la vida nacional de sectores indígenas y campesinos. Por otra parte, la democratización debe enfrentar una serie de vicios largamente acumulados que en ningún momento tuvo que enfrentar Estados Unidos, por ejemplo. Entre estos vicios se destaca una tradición antidemocrática, la preferencia por el liderazgo o la figura de poder fuerte y la existencia de subterfugios como el clientelismo, el caciquismo, la corrupción y el patrimonialismo, que son formas dominantes de hacer política en muchas zonas del continente, especialmente en las regiones más atrasadas.

En tercer lugar, la legitimidad depende significativamente de la eficacia y efectividad decisional. En este sentido los problemas son aún sumamente graves. La desconfianza en las autoridades y especialmente en el proceso de toma de decisiones es el reflejo de una forma de hacer política que no puede seguir funcionando de la misma forma. Muchos de los gobiernos arrastran consigo el desprestigio que implica dirigir maquinarias políticas fundamentalmente corruptas. La historia de América Latina nos habla de que se ha concebido tradicionalmente al Estado como una fuente de prestigio, de beneficios y de poder personal. Un puesto público ha significado durante mucho tiempo una "patente de corso" para lucrar indiscriminadamente con los recursos públicos y para establecer redes personales a través del control de los recursos del poder.

Sin embargo, la paciencia de la población ha llegado a un límite. No se puede tolerar más el saqueo de los recursos públicos cuando la población hace terribles esfuerzos para enfrentar los programas de ajuste económico.

Un segundo problema relacionado con la efectividad de la toma de decisiones, tiene que ver necesariamente con el sentido de los programas económicos. La toma de decisiones jamás podrá considerarse efectiva si

condena a la miseria a grandes sectores de la población. Durante una década se han alabado la velocidad de las reformas económicas y los éxitos en la apertura comercial, sin embargo muchas de dichas reformas macroeconómicas no han transformado sustancialmente las condiciones de vida de la sociedad. Por el contrario, entre los sectores tradicionalmente pobres la marginación y la pobreza extrema han aumentado significativamente, mientras que las clases medias encuentran cada vez más difícil acceder al mercado de trabajo y en general a los beneficios del sistema. Es significativo que dos de las economías más aplaudidas del continente, México y Argentina, enfrenten una de las crisis de desempleo masivo más difíciles de su historia reciente.

Por otra parte, la desconfianza de la sociedad hacia el gobierno se justifica también como consecuencia del terrible rezago en materia de justicia, combinado con el fastidio de una población largamente agraviada tanto por el crecimiento constante de los índices de delincuencia, como por la impunidad de las fuerzas policiacas y los servicios de seguridad del Estado. La violación sistemática de la ley es la regla y no la excepción en muchos países del continente. Problema que se acentúa en las áreas rurales, entre los sectores indígenas y los grupos urbanos marginados. En este sentido la mayoría de la población no sólo ha sido condenada a la pobreza, sino también a la imposibilidad de acceder al sistema de derechos y libertades que formalmente garantiza el sistema.

En cuarto lugar, la legitimidad se relaciona íntimamente con la capacidad de las autoridades para mantener la gobernabilidad del país. En este sentido, la crisis de gobernabilidad se refleja en la imposibilidad de tomar decisiones o por el hecho de que esta toma de las decisiones más importantes vaya acompañada generalmente por una respuesta de la población, movilizándose como protesta a la política gubernamental, sea en el plano económico o en referencia a problemas de justicia.

La relación gobernabilidad-legitimidad también está relacionada con la capacidad del gobierno para actuar primero frente a los nuevos actores que aparecen en la escena política y que no encuentran solución a sus demandas a través de los canales institucionales.

En este sentido, mientras no mejoren las condiciones de vida reales de

la población, y no sólo los indicadores macroeconómicos, la movilización e irrupción a la escena política de grupos descontentos será cada vez más marcada. Sin embargo, a estos grupos el Estado debe contestar abriendo canales institucionales y no a través de la represión de estos grupos, lo cual sólo redundaría en un mayor desprestigio de las instituciones y en una muestra de la incapacidad de las autoridades para gobernar sin hacer uso de la fuerza.

En otra perspectiva, la capacidad de acción de algunos Estados latinoamericanos está siendo puesta a prueba debido a la irrupción de grupos anti-sistema: actores sociales radicalizados, bandas de delincuentes organizados, narcotraficantes, traficantes de armamento, brotes de grupos guerrilleros, etcétera, la mayoría de los cuales suelen estar relacionados con los cuerpos de seguridad del Estado o con miembros de la burocracia y el gobierno. Las instituciones deberán mostrar su fortaleza y capacidad para controlar el territorio nacional frente a este tipo de grupos, tomando en cuenta que la pérdida significativa del orden político, sea por movilizaciones o por grupos anti-sistema, puede ser un pretexto para nuevas intentonas golpistas que justifiquen su presencia por la incapacidad de las autoridades civiles.

La consolidación y legitimación de los regímenes democráticos latinoamericanos es un proceso que debe ir de la mano de uno no menos complejo: una nueva forma de hacer política. Definamos brevemente lo que entendemos por política. Entre otras muchas cosas, la política es un proceso de ingeniería social de reglas complicadas, mediante las cuales se dirimen los conflictos de valores e intereses de los diversos grupos sociales, y se establecen reglas para negociar la distribución del poder sin llegar a la violencia. En otras palabras, la política es, en gran medida, el arte de vivir en sociedad. La democracia, en este sentido, es la forma de arreglo político por excelencia.

Esta definición tan general de la política, ¿es realmente útil para comprender lo que la política es en la vida real? Si saliéramos a la calle y preguntáramos a los ciudadanos qué entienden ellos por "política", tal vez obtendríamos un concepto radicalmente distinto pero más útil para comprender las aspiraciones que produce hoy en día la política: un juego de

poder sucio y deleznable, mediante el cual los políticos satisfacen sus ambiciones personales a costa de la población.

¿Por qué se ha convertido la política en eso? ¿Por qué los regímenes democráticos, sustentados en la votación popular, no han sido capaces de transformar esta imagen? Pareciera más bien que los sistemas democráticos han tendido a agudizar esa imagen de deshonestidad, corrupción y suciedad que caracteriza a la política contemporánea. De esta forma, la definición más cercana a lo que la democracia representa hoy en día para las sociedades de fin de siglo es la expresada por John Dunn:

... la democracia puede haber sido el nombre de una particular forma de régimen, en realidad una muy particular; pero ahora el nombre de las buenas intenciones de los estados, o quizá de las buenas intenciones que sus dirigentes quisieran que nosotros creyéramos que tiene... una particular clase de intenciones, las que, ni en principio puede llevar a la práctica en realidad''⁸

Se puede argumentar que el desprestigio generalizado de las instituciones y las autoridades no es un problema exclusivo de los países latinoamericanos, lo enfrentan prácticamente todos los países del planeta. Sin embargo de poco nos sirve justificar lo que sucede en América Latina como un mero reflejo de una problemática mundial. Es indudable que si bien el problema es el mismo, las repercusiones son radicalmente diferentes. La crisis y el desprestigio de la política afecta de manera diferente a sistemas políticos sólidos, como Estados Unidos, Alemania o Inglaterra, que a sistemas todavía frágiles y en proceso de transición como los son los latinoamericanos, donde las consecuencias en fracturas al orden y a la gobernabilidad pudieran significar un regreso a la autocracia o a algún tipo de híbrido no-democrático.

Enfrentar el problema de la consolidación democrática y la legitimidad de los regímenes democráticos latinoamericanos debe comenzar por una nueva forma de hacer y entender a la política. En términos generales, con-

⁸John Dunn, *La teoría política de Occidente ante el futuro*, México, FCE, 1981, pp. 34-35.

sideramos que una nueva forma de hacer y entender a la política debe tomar en cuenta los siguientes factores:

1. A riesgo de ser reiterativos, partimos del supuesto de que el éxito de las transformaciones políticas depende en gran medida de que las reformas económicas impliquen una mejora sustancial en las condiciones de vida de toda la población y no sólo favorezcan a unos cuantos grupos privilegiados. Una reforma económica excluyente y preocupada sólo por indicadores macroeconómicos, redundará en movilizaciones constantes de la población que afectarán al proceso de consolidación democrática y pondrán continuamente en riesgo la gobernabilidad.

2. El proceso de democratización no puede limitarse a la instauración de procedimientos, reglas e instituciones democráticas. Para que la democracia pueda hacerse una realidad en el continente americano, ésta debe transformar igualmente la cultura política de la ciudadanía y de la clase política, lo cual implica erradicar la tendencia a buscar una figura de poder fuerte o un liderazgo carismático que salve milagrosamente a la patria en los momentos de crisis.

3. Una nueva imagen de la política debe de ir necesariamente de la mano de la erradicación de prácticas políticas tradicionales, como el clientelismo y el patrimonialismo, así como de la renuncia a la idea de que el Estado es una fuente de prestigio, poder y beneficios personales, y, no menos importante, de terminar con los círculos de impunidad y violación sistemática de la ley que hacen que el ciudadano tenga que esperar constantemente agresiones de sus autoridades.

4. La democracia es también un sacrificio: la población renuncia a ejercer directamente el poder y lo entrega, a través del voto y las elecciones, a un representante para que éste tome decisiones políticas en su nombre y el de la nación. Sin embargo esta renuncia a ejercer directamente el poder sólo puede funcionar cuando la política pública se ejerce con responsabilidad. Lo anterior implica una toma de decisiones que favorezcan al grueso de la población y que la acción del gobierno se haga de acuerdo a la ley y no en contra de ella.

5. Finalmente, una nueva política implica la necesidad de repensar la

relación Estado-economía. Del mito del Estado paternalista se pasó al mito del mercado y al fin de la intervención estatal, aun cuando veladamente el Estado favorecía con las reformas a grupos monopolistas y otros círculos privilegiados. Pensar de nuevo la relación Estado-economía no implica regresar a la vieja noción del Estado interventor, pero tampoco significa jugar con la idea de que el mercado es la panacea para todos los problemas económicos y sociales. A finales del siglo XX, en un mundo cada vez más competitivo, el Estado debe convertirse en una palanca para el desarrollo económico de la nación. Pero el Estado sólo puede convertirse en un impulso al desarrollo si es eficaz y responsable y si la toma de decisiones se hace en beneficio de toda la sociedad y no sólo de unos cuantos grupos. Un Estado corrupto y oligárquico es una palanca podrida que más que favorecer el desarrollo, lo obstaculiza.

El año de 1994 debe convertirse en un punto de reflexión para los países latinoamericanos. El ejemplo de la crisis mexicana puso de manifiesto la fragilidad de las economías continentales, demasiado dependientes de los flujos del capital especulativo. Por otra parte, el alzamiento de grupos guerrilleros en Chiapas evidenció las condiciones de vida en las que se encuentra gran parte de la población en el continente. De igual forma el estallido guerrillero nos advierte que las reformas económicas deben transformar significativamente las condiciones materiales de la población o, de otra forma, los todavía frágiles canales democráticos se verán superados por grupos armados que buscarán soluciones extra-institucionales.

Para finalizar esta reflexión cabría retomar una de las lecciones que nos deja el análisis de Phillippe Schmitter: "la democracia no es un fenómeno inevitable y sí revocable. La democracia no es necesaria, ni cumple un requisito funcional para el actual desarrollo del capitalismo, ni responde a un imperativo ético de la evolución social".⁹ Latinoamérica no puede dejarse llevar por el optimismo, aún es demasiado pronto para ello. La democracia es un proceso que al mismo tiempo que se implementa

⁹ Schmitter, *Op. Cit.*, p. 32.

debe perfeccionarse constantemente y que en su camino debe, para que su existencia tenga sentido, mejorar las condiciones de la población. Lo que significa, como afirmó Galeano, dejar de condenar siempre a los mismos “a pagar las crisis de reajuste del sistema”, lo que sólo puede resultar de concebir un modelo económico incluyente, porque “aunque sonrían las estadísticas, se jode la gente”.¹⁰

La democracia “no es inevitable y sí revocable”, es una conquista que en cualquier momento, como demuestra la historia, puede dar marcha atrás. Sólo en manos de una política responsable e incluyente la democracia puede convertirse en una conquista duradera y no en experiencia efímera. El reto y los dilemas que significa esto son sin duda terribles, pero también maravillosos. Parafraseando a Albert Hirschmann, representa la obstinación latinoamericana por la esperanza.

¹⁰ Eduardo Galeano, *Las venas abiertas de América Latina*, México, Siglo XXI, 1993, pp. 462 y 464.