

América Latina: Tensión entre estabilidad y democracia

Janeth Hernández (1)

Elda Morales (2)

Egda Ortiz (3)

Universidad del Zulia

Maracaibo - Venezuela

E-Mail: ortizegda@telcel.net.ve

Resumen

Este artículo presenta un análisis de la relación entre democracia y estabilidad en América Latina. En primer lugar, se considera pertinente fundamentar el análisis en una revisión conceptual de la democracia desde la perspectiva de las corriente conservadora y crítica; además de introducir una posición intermedia en la aproximación del fenómeno democrático. En lo relacionado con los problemas de transición y consolidación democrática, se estudian las propuestas de autores latinoamericanos. Para caracterizar la tensión entre estabilidad y democracia, se ubica el fenómeno en el contexto histórico, señalando aspectos relativos al desarrollo económico, socio-político y cultural; seguido del tratamiento de los conceptos de estabilidad y tensión como bases teóricas para identificar los factores que explican la tensión. Legitimidad y eficacia se consideran como condiciones políticas decisivas de la estabilidad democrática,

Recibido: 26-03-99 • Aceptado: 20-07-99

(1) Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. LUZ.

(2) Directora del Periódico de LUZ.

(3) Programa: Ciencias Económicas y Sociales. Núcleo Cabimas.

haciendo referencia a indicadores cercanos a la realidad latinoamericana. Para finalizar se presentan las conclusiones centrales del trabajo y las propuestas de los autores consultados.

Palabras clave: Democracia, estabilidad, tensión, legitimidad, eficacia.

Latinamerica: Tension Between Stability And Democracy

Abstract

This article presents an analysis of the relationship between democracy and stability in Latinamerica. In the first place, it is pertinent to base the analysis on a conceptual revision of democracy from the present conservative and critical perspectives; as well as introducing the intermediate position of the democratic phenomenon. In reference to the problems of democratic transition and consolidation, proposals by Latinamerican authors are studied. To characterize the tension between stability and democracy, the phenomenon is placed in an historical context, pointing out the aspects related to economic, socio-political and cultural development; followed by a treatment of the concepts of stability and tension as theoretical bases for the identification of the factors which explain the tension. Legitimacy and efficacy are considered as decisive political conditions for democratic stability, and reference is made to indicators related to the Latinamerican reality. The paper ends with conclusions which are basic to the works and proposals of the authors consulted.

Key words: Democracy, stability, tension, legitimacy, efficacy.

I.

Precisiones conceptuales

Es una constante en la orientación de algunos análisis políticos que plantean caracterizar los procesos de transición y con-

solidación democrática en América Latina, partir de ciertas concepciones de la democracia y de calificar otros fenómenos asociados a la misma.

La intención es válida, considerando que a través del discurso teórico es posible ilustrar el proceso histórico, se imponen calificaciones, se establecen prioridades, se devela y oculta, además de crear modelos posibles de explicación fundamentándose en la relación causal del dato empírico. Para Foucault: si uno se sitúa al nivel de una proposición, en el interior de un discurso, la separación entre lo verdadero y lo falso no es ni arbitraria, ni modificable, ni institucional, ni violenta. Pero si uno se sitúa en otra escala, si se plantea la cuestión de saber cuál ha sido y cuál es constantemente, a través de nuestros discursos, esa voluntad de verdad que ha atravesado tantos siglos de nuestra historia, o cuál es en su forma general el tipo de separación que rige nuestra voluntad de saber, es entonces, cuando se ve dibujarse algo así como un sistema de exclusión (sistema histórico, modificable, institucionalmente coactivo) (Foucault, 1980:15,16).

El tema que nos ocupa: la tensión entre democracia y estabilidad en América Latina, no escapa a esta necesaria revisión y precisión conceptual, considerando que entre los objetivos de este ensayo destaca, examinar el alcance, la profundidad y el compromiso, de algunas posiciones teóricas que sustentan y defienden diferentes concepciones sobre la democracia. Pero más específicamente nos interesa indagar las posibles correlaciones que se pueden establecer entre un determinado concepto de democracia y la identificación de las causas o factores que pueden explicar la estabilidad o inestabilidad característicos de estos sistemas políticos.

Con el objetivo de fijar criterios de diferenciación entre enfoques teóricos, se propone partir de una teoría explicativa que oriente el análisis. Se incorporará al trabajo las teorizaciones sobre democracia y política de un autor reconocido en nuestro ámbito académico: Norberto Bobbio.

La difusión de las tesis conservadoras acerca de los procesos de consolidación de las democracias y los problemas de la Tensión en el sistema político, constituye un referente de interés para el trabajo; en torno a este tema se analizarán los aportes de los politólogos norteamericanos Samuel P. Huntington y David Easton.

La necesidad de una referencia cercana a los procesos de transición y consolidación democrática en América Latina, hacen pertinentes los aportes de Guillermo O'Donnell y Norbert Lechner, Julio Labastidas, Manuel Alcántara y Luis Salamanca.

Desde la perspectiva de Bobbio, la democracia en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos (Bobbio, 1984:14). El autor interpreta las condiciones que establecen éstas reglas de procedimiento, y afirma que todas estas reglas establecen cómo se debe llegar a la decisión política, pero no qué se debe decidir. También es válido no obviar que, para las reglas del juego democrático se debe tomar en cuenta las desviaciones entre la enunciación de su contenido y el modo en que son aplicadas.

Pueden plantearse otras variaciones atinentes al contexto histórico, al modo de aplicación parcial de estas reglas, y por ello es lícito hablar de regímenes más o menos democráticos; así como no es posible establecer cuántas de estas reglas deben ser observadas para calificar a un régimen como democrático, un régimen que no observe ninguna, tampoco puede ser calificado como democrático.

Es pertinente evaluar junto a la noción procesal de democracia (predominante en la ciencia política), otro significado, que según Bobbio, ha venido difundiendo en el lenguaje político contemporáneo, que comprende formas de régimen político como la de los países del tercer mundo, en las que no son respetadas, aún cuando están en vigor, algunas reglas por la que se llaman demo-

cráticos algunos regímenes (según la teoría política occidental) (Bobbio, 1983).

De un mismo concepto genérico de democracia surgen dos significados diferentes. Para cada uno hay un atributo calificante. La democracia “formal” que está caracterizada por los “llamados universales de procedimiento”, y la democracia sustancial porque se refiere a ciertos contenidos inspirados en ideales característicos de la tradición de pensamiento democrático: el igualitarismo. Según una vieja fórmula que considera a la democracia un gobierno del pueblo y para el pueblo, la democracia formal es más que nada un gobierno del pueblo, la democracia sustancial es un gobierno para el pueblo (Bobbio, 1983: 451,452).

Para los objetivos de este trabajo es pertinente considerar, que en estas dos expresiones “democracia formal” y “democracia sustancial”, el término democracia tiene dos significados netamente distintos: en la primera indica un conjunto de medios como lo son las reglas de procedimientos independientemente de la consideración de los fines, la segunda indica cierto conjunto de fines, como lo es entre otros, el fin de la igualdad no solamente jurídica sino también social cuando no económica, independientemente de los medios adoptados para lograrlo.

Se plantea la necesidad de buscar detrás de las reglas de procedimientos que son necesarias e indispensables para la existencia de la democracia, cómo se forma, se expresa, y se aplica una voluntad que representa los intereses de la mayoría al mismo tiempo que la conciencia de todos de ser ciudadanos responsables del orden social (Touraine, 1995: 18).

La definición procedimental de Huntington consiste en la selección de líderes a través de elecciones competitivas por parte de personas gobernadas por ellos. Después de la segunda guerra mundial, un número creciente de teóricos se adhirió a la definición procedimental de Shumpeter, por la precisión analítica y los referentes empíricos según la cual por las elecciones periódicas se eligen

los candidatos. El método democrático, según Shumpeter es el acuerdo institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos ejercitan el poder de decidir por medio de una lucha competitiva mediante el voto del pueblo (Huntington, 1995).

Huntington promueve la utilidad del uso común del término “democracia según los procedimientos”. Resalta cómo observadores políticos informados pueden aplicar las condiciones de procedimiento de la democracia a los sistemas políticos existentes en el mundo, y realizar con cierta facilidad una lista de aquellos países que son claramente democráticos, de aquellos que no lo son y de aquellos que se sitúan en el medio. Además afirma, que con muy pequeñas excepciones distintos observadores pueden construir idénticas listas (Huntington, 1995).

Aún cuando se reconoce que la definición de democracia en términos de elecciones es una definición mínima, cuestiona aquellas posiciones teóricas que alientan definiciones de la democracias más movilizadoras y más idealistas. Para ellos la “verdadera democracia” significa libertad, egalité, fraternité, un efectivo control ciudadano sobre las políticas, gobierno responsable, honestidad, y apertura política. Estas son para la mayor parte, cosas buenas, y la gente puede definir la democracia en éstos términos. Haciéndolo así aparecen todos los problemas que han acabado con la democracia por la fuente o por los objetivos. Ahora bien las normas borrosas no permiten análisis útiles. “Elecciones, apertura, libertad y juego limpio son la esencia de la democracia, el inexcusable sine qua non” (Huntington, 1995:22).

Quizás la conducta de muchos gobiernos creados por medio de elecciones puedan ser ineficientes, corruptos, dominados por intereses concretos, incapaces de adoptar las políticas que exige el bien público; por supuesto esto los convierte (según Huntington) en gobiernos indeseables, pero no en gobiernos no democráticos.

La defensa que hace Huntington de la concepción de la democracia por procedimientos, expresa un síntoma particular de la se-

cularización de la política, que según Lechner, es una tendencia que permite a la política deslastrarse del compromiso ético-moral. Para la consolidación democrática aparece imperioso desvincular la legitimidad de la verdad y restablecer el ámbito de la política como espacio de negociación. Para instaurar un clima de transacción sería indispensable aliviar la política de los compromisos ético religiosos, origen de la anterior intransigencia y de expectativas desmesuradas. Ello exige no sólo desmontar la búsqueda de redención y plenitud, sino cierto des-compromiso en los valores, motivaciones y afectos involucrados (Lechner, 1988).

El llamado a una secularización de la política puede apoyarse en la cultura post-moderna, en su tendencia a escindir las estructuras sociales de las estructuras valorativas. Es decir se acepta la visión liberal de la política como mercado: un intercambio de bienes. Por ello preguntaríamos por los bienes no transables como los derechos humanos, el arraigo social y la pertenencia colectiva.

Para O'Donnell, es esencial examinar los criterios que aplica una corriente determinada de la literatura, para comparar los casos abarcados en un conjunto bien delimitado de regímenes democráticos. Afirma que el problema de muchas nuevas poliarquias no es su falta de institucionalización (como lo afirman la mayoría de los teóricos contemporáneos). Muchas de esas poliarquias tienen en realidad dos instituciones extremadamente importantes: una muy formalizada, las elecciones; la otra informal, permanente y generalizada: el particularismo (conocido ampliamente como clientelismo). Considera útil el concepto de "poliarquía" de Robert Dahl, y establece que los primeros cuatro atributos de esta regla de procedimiento, señalan como aspecto básico de la poliarquía que las elecciones sean generales, limpias, y de libre competencia; el resto de los atributos nos remiten a las libertades políticas y sociales mínimamente necesarias. Ahora bien, estos criterios son útiles para identificar por ejemplo cómo algunos países latino-americanos no son poliarquias, porque algunos procesos electio-

narios fueron empañados por graves irregularidades (México, República Dominicana y Haití) (O'Donnell, 1995: 71).

Reconoce O' Donnell, que sólo en el caso de la poliarquía más antigua de América Latina, (Costa Rica) y en dos casos de redemocratización (Chile y Uruguay), poder ejecutivo, congreso, partidos y poder judicial funcionan en forma razonablemente cercana a sus normas formales. Colombia y Venezuela solían funcionar así pero ya no. Estos dos países conjuntamente con Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Panamá y Perú funcionan en forma que estamos mal preparados para comprender desde la teoría democrática actual (O'Donnell, 1995).

El reconocimiento de esta concepción procedimental de democracia, sirve para establecer que en las poliarquias viejas y nuevas las elecciones están institucionalizadas tanto en sí mismas, como en la vigencia razonable de las libertades contextuales. Pero esta definición de democracia es nula respecto de temas evasivos pero importantes, como hasta qué punto los gobiernos responden y rinden cuentas a los ciudadanos en los períodos entre elecciones, hasta qué grado el imperio de la ley se extiende sobre el tejido geográfico y social del país. Igualmente preguntaríamos si partiendo de este concepto se puede discutir e investigar las cuestiones de calidad y desempeño de las poliarquias.

Se considera pertinente incluir el concepto de democracia presentado por Salamanca, que aporta un enfoque integrado de la misma, al considerarla como un producto sociopolítico y no puramente político, significa que su viabilidad exige una articulación muy fuerte entre las condiciones sociales y las condiciones políticas. En este sentido, los aspectos políticos de la democracia están muy ligados a la realización de fines sociales y éticos. Así la democracia no es sólo un mecanismo de selección de gobernantes, sino de realización de valores colectivos a través de tal mecanismo (Salamanca, 1997).

La tensión entre democracia y estabilidad en América Latina

2.1. Contexto histórico de la democracia en América Latina

Con el propósito de objetivar las características específicas de la construcción de la democracia en América Latina y comprender los desafíos que enfrenta en la actualidad, es preciso acudir a algunas particularidades socio-históricas de estos países.

Entre 1930 y 1970 las economías de muchos países latinoamericanos se rigieron por el modelo de “desarrollo hacia adentro”, con una fuerte intervención del Estado como gestor de los cambios. Este rol activo de los Estados se debió a la pérdida de los mercados externos producto de la crisis económica de la década del 30. En este período el Estado asume su papel rector en los cambios económicos y sociales: fomenta la industrialización sustitutiva de importaciones, invierte en obras de infraestructura, promueve cambios en el sistema de propiedad (reforma agraria) con el objetivo de integrar a sectores medios y populares. La intervención estatal responde a una iniciativa política, aunque se apoye en la tesis desarrollista (CEPAL) (Lechner, 1992).

Los procesos de constitución de los actores sociales dirigidos por el Estado a través de líneas corporativas, generaron una debilidad estructural de los Estados en términos de regulación económica. Creada la fusión Estado, economía y sociedad se genera baja flexibilidad de los aparatos productivos, falta de integración al mercado mundial y muy poco interés por la calidad y la eficiencia. En lo político, esta fusión condujo a la anulación de la sociedad civil, a la hegemonía de una elite política y al autoritarismo (Olvera, 1995).

Este período que caracterizó la entrada de algunos países latinoamericanos a la industrialización acelerada que rompe con la tradición agraria, el aumento de las oportunidades de empleo y educación; reconocido igualmente por la movilización de masas en

la búsqueda de materializar sus demandas económicas y sociales, es el primer escenario de los populismos latinoamericanos. Ya comienza asociarse el orden a la integración social y política de las masas. Ya no es la exclusión social sino la manipulación desde arriba un componente del orden (Torres, 1993).

“Los regímenes populistas latinoamericanos crearon una cultura política propensa a la simulación, la intriga, la corrupción y el particularismo. Los principios de una moral substantiva se empañaron en medio de una generalizada dependencia personal y colectiva hacia el Estado (Olvera, 1995:135).

Los Estados desarrollistas latinoamericanos no separaron el régimen político del gobierno, la dominación política de la administración, perdiendo de esta forma eficiencia.

En este período (30-60), se experimentaron procesos de democratización (1) en América Latina (Uruguay, Brasil y Costa Rica); y en otros cuatro países (Colombia, Argentina, Perú y Venezuela), se instauraron gobiernos elegidos por el pueblo. A pesar de esto, las prácticas democráticas no perduraron y a finales de los años cincuenta, ya se habían instaurado dictaduras.

En las décadas del 60 y 70, el desarrollo político y los regímenes de transición adquirieron un cariz autoritario. El cambio fue significativo en América Latina, comenzando en Perú en 1962, sumándose posteriormente Bolivia y Brasil (1964), Argentina (1966), Ecuador (1972), Uruguay y Chile (1973). La crisis del sistema político y el desorden imperante se debió a las estrategias de cambio revolucionarios, y por la otra a la deficiente capacidad de la clase gobernante para dirigir y ordenar la sociedad; se produjo una crisis de hegemonía. Desde los años setenta los gobiernos latinoamericanos se hallaron frente a dificultades económicas y presupuestarias enormes. El movimiento mundial que se apartó de la democracia fue impresionante, el fenómeno involucró un número considerable de países de América Latina. Ya a finales de los

70, el proceso democratizador avanzó hacia Latinoamérica (Huntington, 1995).

La década del 80 es importante para el análisis, porque la caída de los regímenes militares en la mayoría de los países latinoamericanos permite concentrar los problemas de gobernabilidad, en una coyuntura que exige a los Estados severas medidas para el rescate de los equilibrios macroeconómicos, medidas que agudizaron más los procesos de desintegración social.

En los años 90, la democracia es el sistema político imperante en toda América Latina, a excepción de Cuba. La democracia se ha mantenido y parece evidente, que los sistemas políticos enfrentan los problemas de gobernabilidad aún en situaciones de economías muy precarias, de grave crisis fiscal y problemas sociales, tales como los que América Latina atraviesa actualmente.

El análisis de la decadencia de la democracia en muchos países de América Latina se debe a la combinación de elecciones institucionalizadas, el particularismo como institución política predominante y una gran brecha entre las reglas formales y como funcionan la mayoría de las instituciones políticas que contribuye a identificar nociones delegativas, no representativas de autoridad política (O'Donnell, 1992).

“Se observan marcados signos de debilidad en nuestros sistemas políticos, que afectan o pudieran afectar seriamente, la estabilidad de nuestras democracias. Entre ellos cabe destacar:

- a. Cuestionamiento de las instituciones que sirven de soporte al sistema democrático;
- b. Pérdida de legitimidad y apoyo político;
- c. La corrupción y el narcotráfico que continúan mermando las capacidades de los gobiernos;
- d. Ideologías y cultura de la violencia, pese al avance de desmovilización de la guerrilla y de la insurgencia;

- e. Serios cuestionamiento de la garantía y respeto de los derechos humanos, piedra angular de las democracias;
- f. Ineficacia en la prestación de los servicios públicos y en la atención de las necesidades básicas de la población: salud, educación, transporte, etc.

Todos los elementos anteriores han planteado crisis de gobierno, por lo que es requerimiento de “buenos gobiernos democráticos” y no sólo de “buenos gobiernos”, sea cual sea su signo (Rivero, 1996:271).

“Visto con más cuidado, “los vivos” para la democratización de América Latina fueron un poco exageradas. Con esta democratización parcial (incluidas las amnistías para los verdugos) venían los ajustes al FMI y la necesidad para los pobres de apretarse los cinturones aún más” (Wallerstein, 1995).

2.2. Estabilidad y Tensión

Se debe partir de un concepto que oriente la determinación de las condiciones de estabilidad de un régimen político democrático. Este es un concepto al que habitualmente se le ha acusado de privilegiar el momento de la conservación respecto del cambio. “La estabilidad es la previsible capacidad del sistema de durar en el tiempo” (Morlino, 1997:534). Un sistema puede ser considerado estable cuando, en un momento dado y sobre la base de un conjunto de indicadores, es racionalmente previsible que durará en el tiempo. La estabilidad no se identifica con equilibrio estable.

La legitimidad y la eficacia pueden considerarse las condiciones políticas decisivas de la estabilidad. “Puede afirmarse que cuanto mayor es la legitimidad y más alta la eficacia tanto más estable será un sistema político democrático” (Morlino 1997:538). La legitimidad es la medida en que un sistema político democrático se considera merecedor del apoyo de los miembros del mismo sistema (Morlino, 1997), la población cree que el sistema político es el adecuado a sus intereses y que aquellos que lo dirigen tienen

derecho a hacerlo (Molina y Hernández, 1995). Esta definición de legitimidad toma en consideración el conjunto de sentimientos positivos de los ciudadanos en relación con las instituciones democráticas, considerándolas las más idóneas para disciplinar los conflictos, para proteger los derechos de los miembros del sistema.

La estabilidad de la democracia, depende no solamente de la legitimidad de su sistema político y del desarrollo económico y social, sino también de la eficacia del régimen. Por eficacia en aras de la gobernabilidad entendemos por un lado el grado en que el sistema satisface las funciones específicas del gobierno, y por el otro las llamadas “funciones básicas”. Linz entiende por funciones básicas, el mantenimiento del orden público (paz social), la seguridad personal, la resolución y arbitraje de conflictos, un mínimo de previsibilidad en el proceso de toma de decisiones y en su cumplimiento; y la información de la población. La eficacia alude a la capacidad del régimen para encontrar soluciones a problemas con los que se enfrenta todo sistema político; y, es percibida por el sentimiento de satisfacción e insatisfacción que expresa la ciudadanía (Rivero, 1996:279).

Huntington considera que la legitimidad de los regímenes democráticos descansa sólo en parte en el rendimiento. También descansa en los procesos y en los procedimientos. “La legitimidad de determinados gobernantes o gobiernos puede depender de lo que ellos pueden ofrecer; la legitimidad del régimen deriva de los procesos electorales por los que esos gobiernos se han constituido (Huntington, 1995:232).

Las Democracias, son sistemas de gobiernos de difícil construcción y exigente mantenimiento. Para Salamanca, la democracia no es una forma política segura, su mantenimiento y estabilidad es contingente, requiriendo chequeo y perfeccionamiento. En este sentido, se destacan tres tipos de dificultades de la democracia contemporánea: 1) Los ontológicos, relacionados con la pregunta ¿Qué es la Democracia?; 2) Los Sociológicos, relacionados

con el asunto de las bases sociales, económicas y culturales y 3) los operativos, relacionados con el rendimiento del sistema democrático a partir del diseño institucional para asignar valores (Salamanca, 1997).

También se atribuye un papel decisivo a la cultura política como factor de estabilidad. La cultura política (2) está referida al conjunto de las actividades y de las orientaciones de los miembros de una comunidad nacional hacia el sistema político del que forman parte.

Otra condición de estabilidad de los sistemas políticos descuidada por muchos autores que se han ocupado del problema, es la función, efectos e incidencia de los factores internacionales. Puede decirse que hasta el sistema más estable puede caer por la intervención de una potencia extranjera o por una coyuntura internacional desfavorable. Un aspecto que debe ser discutido ampliamente es la inclusión de la movilidad social y el desarrollo económico como condiciones de estabilidad. Entre las propuestas teóricas que se han examinado, prevalece la tendencia a considerarlos como factores que sólo tienen una importancia indirecta para la propia estabilidad (Huntington, 1995).

La movilidad social en los complejos procesos que pone de relieve, es sin duda decisiva, para la legitimidad del sistema político; por otra la del desarrollo económico que se traduce en quantum de recursos materiales existentes en un sistema, es un aspecto relevante para una mayor eficacia. Es posible entonces establecer correlaciones directas entre movilidad social y legitimidad, y entre desarrollo económico y eficacia (Morlino, 1997).

En todo sistema político existen amenazas que ponen en riesgo la estabilidad. Las tensiones sobre un sistema político, son aquellas circunstancias que ponen a prueba la capacidad del sistema político para subsistir (3). A fin de garantizar la estabilidad y persistencia del sistema político, es condición que el sistema tenga una gran capacidad de respuesta frente a las tensiones y

perturbaciones que se le presentan. La democracia es considerada por Powel, como el sistema político que tiene la capacidad de respuesta más elevada.

El problema de la gobernabilidad de las democracias latinoamericanas se debe a una crisis de gobierno por la sobrecarga de las demandas sociales o por una incapacidad del gobierno para atenderlas con eficacia. La estabilidad y la consolidación de las democracias en América Latina, estará dado por la manera como los dirigentes encaren los problemas y perturbaciones que se le presenten (Rivero, 1996: 268-269-285).

2.3. Factores que Explican la Tensión

Alcántara establece la definición de democracias inciertas o “países en vías de consolidación democrática”, para los que han asentado procedimientos democráticos, pero presentan profundas dificultades para lograr sistemas democráticos consolidados. Siguiendo la orientación teórica expuesta, se identifican también las condiciones políticas decisivas de la estabilidad: ineficacia institucional y una notable inestabilidad en su percepción de legitimidad, a esto debe añadirse las peculiaridades propias de cómo se llevó a cabo el proceso de transición desde el régimen no democrático anterior. El legado de la transición, es un factor determinante en el análisis del proceso de estabilidad política para los países democratizados de la tercera ola, de acuerdo a la tesis de Huntington.

Según Alcántara los tres factores citados aportan efectos muy negativos al análisis de la consolidación democrática en América Latina. Los diagnósticos son variados, se tratará de hacer una síntesis de los indicadores más importantes.

Labastida reconoce el resurgimiento de un incipiente pero sostenido proceso de democratización que se extiende a casi todos los países de la región latinoamericana; pero en contraste se enfrenta un ingente rezago social y pobreza extrema agudizados por la crisis económica y las políticas de ajuste y reestructuración

aplicadas por los diferentes gobiernos en la década del ochenta (Labastida, 1992).

Este fenómeno puede ser explicado por la decisiva influencia que tienen algunos factores internacionales en la estabilidad de los sistemas políticos democráticos. El proceso de globalización incide en el debilitamiento del Estado-Nacional en una doble dirección: el carácter mundial que adquieren las actividades económicas, políticas y sociales, y la intensificación de las interacciones dentro y entre los Estados. Puede citarse como ejemplo que, producto de la creciente demanda planteada a los gobiernos, están requiriendo mayor cooperación internacional, y el establecimiento de arreglos y negociaciones con instituciones multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Labastida, 1992).

Estas políticas de ajuste macroeconómico han sido aplicadas para responder al problema de la deuda externa, la competitividad internacional y los procesos de transnacionalización de las economías.

Alcántara también hace referencia a la ineficacia institucional tanto por la incapacidad de los gobiernos para establecer reglas de juego más operativas que contribuyan a la gobernabilidad del sistema y que afectan el diseño constitucional, como por los resultados de las políticas públicas puestas en marcha que agravaron el descontrol de la economía (Alcántara, 1992).

Se hace necesaria la interrogante **¿Qué incidencia tiene el factor económico en la estabilidad del sistema político democrático?**

La sociedad moderna al establecer relaciones de causalidad entre la economía y la política, simplificó una relación que hoy se torna problemática. Un cierto tipo de determinismo económico olvida una premisa esencial: las estructuras políticas tienen que ver con la naturaleza de la formación del Estado, el ritmo y naturaleza del desarrollo del capitalismo global y local, y las condicio-

nes culturales y políticas de la formación de los actores sociales y políticos. Aún si existen condiciones adecuadas para un proceso de crecimiento económico, la actualización de las condiciones de la acción depende de la disponibilidad y oportunidad de actores sociales, políticos y estatales cuyo comportamiento no puede ser pronosticado estructuralmente (Olvera, 1995).

En América Latina no es la lógica de la economía la que decide el éxito de la reconstrucción post-autoritaria; es el funcionamiento del sistema político (Touraine, 1995).

Lechner afirma que cuando los países de América Latina se proponen armonizar democracia política con crecimiento económico y equidad social plantean un desafío. En primer lugar no se trata de una compatibilidad asegurada de antemano; pues el desarrollo económico, y en concreto el mercado, ya no puede ser considerado un pre-requisito de la democracia. Tampoco puede decirse que la democracia garantiza el desarrollo económico. Es más puede afirmarse que la capacidad del sistema político para procesar la política macro-económica está seriamente cuestionada (Lechner, 1992).

El reto de los países latinoamericanos es más profundo, es llegar a compatibilizar la integración a la economía mundial con la integración social. Por su puesto esto plantea el debate planteado por Lechner entre Estado y Mercado: ni el Estado ni el mercado logran por sí solos compatibilizar las exigencias del desarrollo económico y las condiciones para una consolidación democrática.

Así como el mercado es un mecanismo insuficiente para lograr la inserción económica internacional, porque esta requiere de medidas de fomento (infraestructura, educación) que dependen de la iniciativa estatal; puede considerarse aún más limitado en relación a la integración social. Cuando ya no sólo existe escasez sino miseria, las leyes del mercado resultan inoperantes. Del mismo modo el Estado encuentra crecientes dificultades no sólo para enfrentar la complejidad de la globalización, sino para asumir lo que

fue una de sus funciones primordiales, la cohesión social (Lechner, 1992: 86-87).

Según la tesis de Angel Flisfish, en muchos países de América Latina se han configurado mundos sociopolíticos y mundos sociales cuyas características condenan al fracaso los esfuerzos por construir un orden político, según una modalidad de imposición unilateral que privilegia al Estado como foco institucional. Puede decirse que es una tendencia marcada por tradiciones político culturales de la región y por la imposición de un modelo estatal de la política, a concentrar los esfuerzos por lograr el orden político en el Estado (Flisfish, 1987).

Diferentes análisis políticos coinciden en la profunda crisis que enfrenta el Estado en América Latina y que pueden relacionarse con problemas de legitimidad y eficacia. En lo político, la pérdida de credibilidad en sus sistemas políticos y en sus instituciones (Alcántara, 1992; Labastida, 1992; Olvera, 1995).

En lo económico los Estados latinoamericanos experimentan un desbordamiento de su territorio o espacio económico nacional producto de los procesos de globalización y transnacionalización (Labastida, 1992; O'Donnell, 1998; Lechner, 1992). Muestran al mismo tiempo dificultades para desempeñar algunas funciones tradicionales como recaudar impuestos, garantizar la seguridad de los individuos y promover la cohesión social.

Pueden señalarse otros indicadores de ineficacia como el proceso privatizador que desmantela el sector público sin contraprestaciones evidentes para la mayoría de la población, la incapacidad para realizar reformas impositivas efectivas (ya mencionado por Labastidas), frenar la carrera inflacionaria, alcanzar acuerdos de integración regional y sentar las bases para un inmediato crecimiento económico (Alcántara, 1992: 221).

Las sociedades latinoamericanas están obligadas a hacer una transformación productiva que incremente los componentes tecnológicos de sus bienes, aumente su competitividad y por ende,

mejore su inserción en los mercados internacionales. Los ajustes que se hagan, por lo general afectan a las clases media y baja de la población, lo cual ha generado un conflicto político abierto. La vida social se ha disgregado y tal como lo afirma Lechner, éste parece el fenómeno decisivo y directamente vinculado al proceso de modernización a escala mundial. “La creciente integración trasnacional del mundo provoca simultáneamente una desintegración nacional” (Lechner, 1991). Encontramos entonces que el factor externo, está incidiendo negativamente en la estabilidad de las democracias, por lo que los dirigentes están en la obligación de equilibrar la conflictividad por la vía de la negociación y el entendimiento (Rivero, 1996).

La gobernabilidad en América Latina plantea nuevas relaciones entre los actores políticos, nuevas maneras de hacer política, menos confrontación, más cooperación en función de metas e intereses comunes de una nación (Rivero, 1996:268).

IV. Conclusiones y propuestas

Desde distintos planteamientos teóricos se han examinado las características de la tensión entre democracia y estabilidad, identificando factores que aluden a problemas específicos de legitimidad y eficacia, además de la influencia del contexto internacional y sus efectos en la creación de situaciones que contradicen la propia esencia de la democracia y amenazan su estabilidad.

Se hace patente la diferencia en los enfoques teóricos no sólo en la conceptualización del fenómeno democrático, sino en el modo de jerarquizar los factores que contribuyen o no a la estabilidad de las democracias latinoamericanas. También es posible detectar la diferencia en el tratamiento de los problemas que causan la tensión en el sistema político, y los modos de enfrentarla para lograr la permanencia del sistema.

Puede afirmarse que la definición de democracia procedimental, presenta serias limitaciones para analizar los factores

que inciden en la calidad y desempeño de los sistemas políticos democráticos. Los problemas de desestabilización que enfrentan las democracias latinoamericanas, y que constituyen el escenario posible en el futuro inmediato, presenta al intelectual latinoamericano un reto de orden teórico, principalmente en lo atinente a proponer nuevas categorizaciones y nuevos conceptos para ilustrar el análisis de una contradicción o una brecha entre las reglas formales y la forma como funciona las mayorías de las instituciones políticas.

El planteamiento de Bobbio es ilustrativo, cuando considera que la democracia no es solamente un conjunto de reglas procesales, sino que también es necesario tener ideales. Una apelación a los valores es considerarlos necesarios. El primero es el ideal de la tolerancia. Luego, el ideal de la no violencia. Tercero, el ideal de la renovación gradual de la sociedad, mediante el libre debate de las ideas y el cambio de mentalidad y la manera de vivir. Por último, el ideal de la fraternidad. Si es posible convenir en una definición ideal de democracia, que sería en todo caso la democracia perfecta (hasta ahora en ningún lugar realizada), es que ésta debería ser al mismo tiempo formal y sustancial (Bobbio, 1983).

Para lograr una perspectiva completa de los problemas que presenta la democracia contemporánea en América Latina, se hace necesario considerar no solo las dificultades de tipo conceptual, sino también las relativas al factor social, económico y cultural. Además hay que considerar los aspectos operativos del funcionamiento de las instituciones.

Como un aporte a la discusión y a la fundamentación de la crítica que debe prevalecer en la construcción de todo discurso, se expone a continuación una síntesis de diferentes propuestas o modelos posibles que contribuyan a establecer las condiciones para lograr la estabilidad institucional de las democracias en América Latina.

Puede observarse coincidencias importantes en el planteamiento de diferentes autores, entre otras:

- 1) No deben descuidarse los procesos de integración. Debe producirse la conjunción de los objetivos e intereses de los diferentes actores sociopolíticos, que permita combinar la estrategia de integración con un proyecto de desarrollo autosostenido (Labastidas, 1992).
- 2) Efectivo control del Estado y fortalecimiento de la esfera pública. Clara definición del papel que desempeñan los actores sociales y políticos para lograr la recuperación del Estado y evitar la transferencia de soberanía (Olvera, 1995; Labastida, 1992).
- 3) La construcción del orden debe llevarse a cabo desde la sociedad política, lo que no significa la extinción del Estado, sino su subordinación (incluyendo su mercado político y su corporativismo), integrándose a formas políticas cercanas a la noción de democratización del Estado. Se propone una democratización social de la sociedad política, una revalorización de formas políticas parlamentarias a la que se subordinaría el Estado. Este proceso obligaría a la sociedad política a mostrarse plenamente abierta a la sociedad civil, donde existen condiciones para una representación cabal de las mayorías a cuyas demandas el Estado no responde (Flisfisch, 1987).
- 4) El fortalecimiento del mercado depende de un sistema de garantías sociales y de controles estatales, porque ninguna política macroeconómica es ajena al poder político que tan cuidadosamente la ejecuta. Además que la mercantilización de las relaciones tal y como ocurren hoy día, plantea un problema de integración social, de orden social y político distinto. Dado el carácter social del mercado, el ordenamiento de la sociedad es un factor determinante de la eficiencia macroeconómica. Si se quiere afianzar una economía social de mercado, se debe encarar el orden social. A ello debe apuntar una reforma del Esta-

do. Es decir un Estado democrático que integre a todos los ciudadanos (Torres, 1993; Lechner, 1992).

- 5) Una vía para garantizar la estabilidad del sistema político democrático es el fortalecimiento de la sociedad civil como eje central de un proceso de diferenciación Estado - economía y sociedad. La sociedad civil debe alcanzar la fuerza necesaria para disciplinar el Estado y regular la economía. Las fuerzas cívicas necesitan estar representadas por partidos políticos modernos, sin los cuales la democracia puede llegar a ser una simple continuación de la política elitista en un mercado abierto (Olvera, 1995).
- 6) En las condiciones actuales del proceso político latinoamericano se debe practicar la política democrática como un puente entre el ciudadano y el Estado. Esto pasa por reconocer y establecer libertades civiles, los derechos sociales y políticos básicos, el libre juego de partidos políticos, el respeto total de los derechos humanos. (Torres, 1993). En esta misma línea se inscribe la política de participación propuesta por Alcántara, entendida como el apoyo de la mayoría, más allá del problema de la representación (Alcántara, 1992).
- 7) Para que sean legítimos los gobiernos democráticos tienen que ser eficaces en doble sentido: en la competencia técnica y administrativa por un lado y de voluntad política para enfrentar los agudos problemas sociales derivados de la pobreza y la exclusión. La gobernabilidad exige una nueva fuente de legitimidad apoyada en la participación de las mayorías que buscan que sus carencias sean satisfechas (Torres, 1993). Por tanto, es necesario el aumento del nivel de desempeño del Estado, logrando que su actuación sea más eficiente en el logro de consensos y alianzas con los actores políticos y sociales. Pero la satisfacción de las demandas no es necesariamente fácil ni posible todo el tiempo, hay oportunidades en las cuales es imposible complacer ni siquiera en parte las demandas societarias, de hecho, se impone la necesidad de ejecutar medidas de sacri-

ficio, impopulares, que reducen la satisfacción de las expectativas sociales. De allí la necesidad de vincular la Gobernabilidad Democrática-eficacia-a la utilización óptima de los recursos-eficiencia-una tensión con la que hay que convivir /Fernández, 1996:208-209).

- 8) La eficacia para los gobiernos democráticos debe basarse en aspectos elementales como: una aplicación equitativa de la ley en todos los entornos sociales y geográficos, el respeto a los principios constitucionales, exhibir claridad en el manejo de los recursos financieros, evitar el tráfico de influencias (Torres, 1993; O'Donnell, 1996).

Notas

- 1) Para Huntington, la variable dependiente, no es la democracia, sino la democratización. Esto implica, el fin de un régimen autoritario, el establecimiento de un régimen democrático, y la consolidación del régimen. Ver Huntington, Samuel, "La Tercera Ola", la Democratización a finales del siglo XX, Editorial Paidós, Argentina, 1995.
- 2) En un sistema político, la cultura política se tendrá como una actividad política vivaz, pero sin poner en peligro la autoridad gobernante, un empeño civil moderado, disensiones pocas profundas, confianza en el propio ambiente social y por fin un prudente conjunto de respeto por la autoridad y de vigorosa independencia (Almond, 1972).
- 3) Cuando una perturbación logra modificar las características esenciales del sistema, se puede decir que el sistema ha sido puesto en tensión. Las tensiones en general, se producen si las autoridades no están en condiciones de satisfacer las demandas produciendo en ciertos casos una sobresaturación en el sistema; y/o si se resisten a hacerlo. Además las tensiones, provienen de los apoyos e incluso del funcionamiento del mismo sistema. Ver Easton, David, Esquema para el Análisis Político, Amorrourtu Editores, 1979).

Lista de Referencias

- Alcántara, Manuel; "Democracias Inciertas o Democracias Consolidadas en América Latina". **Revista Mexicana de Sociología**, año LIV, 1, 205-223.
- Almond, G. y Powel, G.; **Política Comparada**, Argentina, Editorial Paidós. 1978.
- Bobbio, Norberto; **El Futuro de la Democracia**. México. Fondo de Cultura Económica. 1996.
- Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco; **Diccionario de Política**. México, Siglo Veintiuno. 1997.
- Borea, Alberto; "La Dimensión de la Gobernabilidad en Latinoamérica en una etapa de transición", **Gobernabilidad y Sistemas Políticos Latinoamericanos**, Caracas, 23-43. 1996.
- Cooppegge, Michael; "Perspectivas de la Gobernabilidad Democrática en Venezuela" **América Latina Hoy**, 8, junio, 63-72. 1994.
- Easton, David; **Esquema para el Análisis Político**, Argentina, Amorrortu Editores. 1979.
- Espinal, Rosario; "Democracia, Gobernabilidad y Partidos en América Latina" en Perrelli, C., Picado, S., Zovatto, D., (comps), **Partidos y Clase Política en América Latina en los 90**, San José, Costa Rica: CAPEL/IIDH. p.p. 267-282. 1995.
- Foucault, Michel; **El orden del discurso**. Barcelona, Tusquets. 1980.
- Flisfisch, Angel; **La Política como compromiso Democrático**. Chile, Flacso. 1987.
- González, Helena y Smith, Heidulf; **Democracia para una nueva Sociedad Modelo para Armar**). Editorial Nueva Sociedad, Caracas. 1997.
- Huntington, Samuel; **La Tercera Ola. La Democratización a finales del Siglo XX**. Buenos Aires, Paidós. 1995.
- Labastida, Julio; "El Futuro de la Democracia y Desafío de los Estados Nacionales en América Latina". **Las Américas en el Horizonte del Cambio**. México, Unam. 1992.

- Lechner, Norbert; **Los Patios Interiores de la Democracia**. Chile, Flacso. 1988.
- Lechner, Norbert; "El debate entre Estado y Mercado". *Nueva Sociedad*, 121, 80-89. 1992.
- Marta Sosa, Joaquín; "Problemas y Agenda para la Gobernabilidad Democrática" en Serbín, A.; Stambouli, A.; Mc Coy, J.; Smith, W.; (comps), **Venezuela: La Democracia Bajo Presión**, Caracas: Nueva Sociedad, pp. 27-42. 1993.
- Molina, J. y Hernández, Janeth; " Sistema Electoral y Gobernabilidad en Venezuela", **Cuadernos del Cendes**, 29, 111-125. 1995.
- Morlino, citado en Bobbio; **Diccionario de Política**, Siglo XXI, México. 1997.
- Murillo, Gabriel y Ruiz, Juan; Gobernabilidad en América Latina: La Desatanización de los Partidos Políticos, en Perrelli, C., Picado, S., Zovatto, D., (comps), **Partidos y Clase Política en América Latina en los 90**, San José, Costa Rica: CAPEL/IIDH. pp. 267-282. 1995.
- O'Donnell, Guillermo; "¿Democracia Delegativa?". **Cuadernos de ClaeH**, 61, 5-19. 1992.
- O'Donnell, Guillermo; "Ilusiones sobre la Consolidación". **Nueva Sociedad** 144, 70-89. 1996.
- O'Donnell, Guillermo; "Estado, Democracia y Globalización". **Tareas**, 98, 5-21. 1998.
- Olvera Rivera, Alberto; "Democracia y Desarrollo: Una Visión comparada entre Latinoamérica y el Este Asiático" en José Luis Calva (Coord), **Modelos de Crecimiento Económico en Tiempos de Globalización**, México, Juan Pablos. pp. 119-136. 1995.
- Rivero, Virginia; "Retos y Desafíos de las Democracias Latinoamericanas para su Estabilidad y Consolidación", **Gobernabilidad y Sistemas Políticos Latinoamericanos**, Caracas, 267-287. 1996.
- Salamanca, Luis; **Crisis de Modernización y Crisis de la Democracia en Venezuela**, Universidad Central de Venezuela y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Caracas. 1997.

Torres Rivas, Edelberto; "América Latina Gobernabilidad y Democracia en Sociedades en Crisis", **Nueva Sociedad**, 128, 88-101. 1993.

Touraine, Alain; **Qué es la Democracia**. Uruguay, Fondo de Cultura Económica. 1995.

Wallerstein, Immanuel; La reestructuración capitalista y el sistema mundo Conferencia en el XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. México. 1995.