

DEMOCRACIA EN SUD AMERICA: ¿QUO VADIS?

Oscar Oszlak

Japón ha mantenido un interés permanente en la redemocratización de América Latina y el futuro de este sistema de organización política. A comienzos de 1993, el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Tokio organizó un seminario para debatir los hitos de este proceso y las perspectivas de su definitivo afianzamiento.

El artículo que sigue resume mis puntos de vista sobre el tema, expuestos en dicho seminario. Básicamente, se plantean tres interrogantes básicos: ¿Pueden convivir la democracia y la crisis económica? ¿Constituyen los regímenes de Sud América auténticas democracias? ¿Podrá durar la democracia en Sud América teniendo en cuenta las respuestas a los interrogantes anteriores? Los recientes episodios registrados en Chile, Paraguay, Uruguay y Perú en los vínculos entre el poder civil y el poder militar, mantienen la actualidad de estos interrogantes.

A comienzos de los años 80, el tránsito a la democracia que tenía lugar simultáneamente en varios países sudamericanos, inspiró un gran número de trabajos que intentaban explicar las causas del fracaso de los regímenes autoritarios y las condiciones para el pleno restablecimiento de un estado de derecho.

El mero pasaje del tiempo y los acontecimientos históricos de esa década condujeron a los autores a concentrarse en varias otras cuestiones emergentes de las siguientes observaciones: (1) los regímenes democráticos en América del Sud surgieron en una misma oleada y consiguieron sobrevivir bajo condiciones sociales y económicas ciertamente arduas; (2) aunque en apariencia democráticos, algunos de estos regímenes pueden no ser verdaderas democracias, factor que podría explicar su permanencia en tiempos tan difíciles; y (3) eventualmente, algunas de estas democracias pueden sufrir de todos modos un colapso, en la medida en que se muestren incapaces de superar los obstáculos que se les presenta. En este trabajo me propongo analizar, separadamente, estas tres cuestiones recurrentes de la literatura actual.

¿Pueden convivir la democracia y la crisis económica?

La primer área de preocupación se plantea en torno a varias coincidencias y una paradoja básica. En menos de una década, ocho naciones sudamericanas completaron una exitosa transición desde el autoritarismo a la democracia. Con la sóloas excepciones de Colombia y Venezuela, todos los demás países de la sub-región estuvieron previamente gobernados por regímenes militares. Sucesivamente, Perú, Argentina, Brasil, Ecuador, Bolivia, Uruguay, Chile y Paraguay consiguieron reinstalar reglas de gobierno democráticas. En si misma, esta coincidencia histórica merece una explicación sobre la que no puedo abundar en estas breves notas.

Además, con excepción de Chile y Uruguay, que registraran prolongados períodos de

sucesión ordenada de gobiernos democráticamente electos y un sistema de partidos comparativamente sólido, casi todos los demás países no habían conocido previamente una democracia plena o la habían experimentado sólo ocasionalmente.

Este masivo y coincidente cambio de régimen fue observado por distinguidos politólogos, como Samuel Huntington, como una irrefutable demostración de que el proceso de democratización había ingresado en su "tercera ola". Sin embargo, esta ola coincidía temporalmente con el mismo período que los economistas y sociólogos han coincidido en denominar la "década perdida". Un período de declinación persistente en la tasa de crecimiento de estos países, de problemas de balance de pagos derivados de un gravoso endeudamiento durante la década previa y de un fuerte deterioro de las condiciones de vida de extensos segmentos de su población.

Por otra parte, mientras intentaban consolidar sus frágiles democracias, todos esos países aplicaron políticas de estabilización y ajuste que, en la mayoría de los casos, agravaron aún más la situación de los sectores más pobres. Estudios recientes demuestran que el aumento de la pobreza y la nítida configuración de una estructura social dual, así como el simultáneo decrecimiento en el tamaño de los sectores de clase media, se explican por una mayor regresividad en la distribución del ingreso, una creciente tasa de desempleo y fuertes caídas en la inversión, la producción y los salarios. En términos relativos y tomando a América Latina en su conjunto, la pobreza había decrecido en el período 1960-80 del 51% al 33% de la población. Pero hacia 1985, la proporción de familias pobres había crecido nuevamente, llegando al 39%.

Es altamente probable que a comienzos de los 90 varios países de la región, particularmente aquéllos en los que el ajuste económico condujo a una pronunciada reducción en el ingreso, han alcanzado índices de pobreza e inequidad distributiva más altos que los existentes alrededor de 1980.

A lo largo de este proceso, el neoconservadorismo se convirtió en la ideología dominante que orientó en todas partes la política socioeconómica, en tanto que los roles empresarial y de bienestar del estado fueron objeto de una crítica severa y sistemática, por primera vez desde la formación misma de los estados nacionales.

Muchos autores han visto en estas coincidencias una notable paradoja: ¿No era acaso que el empeoramiento de las condiciones económicas conduce a la inestabilidad social, a conflictos inmanejables y a los golpes militares? Aparentemente, la respuesta es no; o al menos, no necesariamente. Tales consecuencias no parecen ser inevitables. Por lo tanto, hacen falta nuevas explicaciones sobre esta inesperada coexistencia de la democracia con un capitalismo ortodoxo e inequitativo. Al respecto, varias líneas argumentales han sido propuestas, que resumiré de este modo:

- * La democracia llegó después de la aparición de la crisis: se hizo responsable de dicha crisis a los gobiernos militares.
- * La vida bajo regímenes burocrático-autoritarios fue una experiencia tan deplorable que ha llevado a considerar a la democracia como la única forma civilizada y satisfactoria de organización social y política.
- * La dirigencia política tuvo un rol predominante en la creación del consenso social requerido para evitar cualquier retroceso autoritario.
- * Los ciudadanos han descubierto que el cuarto oscuro es un instrumento muy poderoso que permite reemplazar gobiernos que no cumplan con éxito las demandas sociales.

- * Las coaliciones más fuertes entre gobiernos electos y el gran empresariado, frente a una declinación del poder de los sindicatos y de otros grupos activistas, ha resultado en una reducción de la vulnerabilidad política provocada por las demandas sociales.
- * Los partidos de derecha, alineados con el centro más tradicional y la izquierda, ha encontrado nuevos canales de expresión política que tornan innecesario el apoyo de los regímenes militares.
- * La presidencia ha ganado una fuerza renovada como actor político; el sistema de contrapesos puede haberse resentido, pero un proceso de toma de decisiones unilateral y mucho más expeditivo ha posibilitado la implementación de cambios económicos y sociales más rápidos.
- * Las potencias extranjeras han desempeñado un rol fundamental en el mantenimiento de las instituciones democráticas, principalmente mediante la utilización de medidas financieras y diplomáticas.

Es claro que no todos estos factores se refieren a una experiencia única. Existen combinaciones específicas que pueden justificar la coexistencia de democracia y crisis en distintos países de la subregión. En cualquier caso, el proceso de democratización no ha sido siempre pacífico y continuo; y si los resultados de ciertos episodios ocurridos en varios países de la región hubieran sido diferentes, también lo habría sido la historia que estamos examinando.

No debe olvidarse que durante los últimos cinco años, la solidez de la democracia fue puesta a prueba varias veces. Basta recordar, por ejemplo, los levantamientos "carapintadas" en Argentina y la entrega anticipada del gobierno por parte del Presidente Alfonsín; el "autogolpe" de Fujimori y la clausura del Congreso en el Perú, en medio de una sangrienta confrontación con Sendero Luminoso y otros grupos guerrilleros; las diversas rebeliones de las fuerzas armadas sufridas por el Presidente Carlos Andrés Pérez en un país que, como Venezuela, supo tener un sistema democrático consolidado; los efectos políticamente desestabilizantes de la guerra interna contra el narcotráfico en Colombia; el juicio político y separación del cargo del Presidente Collor de Mello en el Brasil; la amenaza de discontinuidad institucional en el Paraguay en momentos en que el Partido Colorado debatía la fórmula presidencial para las próximas elecciones. Ello, sin mencionar la hiperinflación en Brasil, Perú, Argentina y Bolivia, que alcanzó hasta el 23.000 por ciento en un año, con las consecuentes tensiones sociales.

Estos dramáticos testimonios nos recuerdan que la subversión, la corrupción, el patrimonialismo, la gestión ineficaz y las prácticas autoritarias pueden no haber sido erradicados definitivamente en América del Sud, aún cuando las fuerzas democráticas hayan prevalecido por ahora.

¿Son los regímenes políticos sudamericanos auténticas democracias?

Las observaciones precedentes pueden servir como adecuado punto de entrada a nuestra segunda área de preocupación, es decir, la naturaleza auténticamente democrática de los regímenes existentes en América del Sud. De nuevo, varias proposiciones han sido planteadas sobre este punto.

- * Las elecciones son simplemente una formalidad: se mantienen los patrones autoritarios y el gobierno tecnocrático, convirtiendo a la democracia en una farsa.

- * En varios países, el poder militar no ha sufrido mella, y la vida política sigue dependiendo en gran medida de los caprichos y la conducta de las fuerzas armadas.
- * Los regímenes personalistas y coercitivos, ocasionalmente basados en sistemas de partido hegemónico, siguen siendo moneda corriente en América Latina.
- * Los actores tradicionales de la democracia (Congreso, partidos, sindicatos, asociaciones comerciales) han perdido poder a manos de grupos económicos altamente concentrados, tecnócratas e intermediarios políticos.
- * La corrupción difundida, el patronazgo estatal y prácticas adscriptivas profundamente enraizadas señalan la vigencia de una cultura política claramente opuesta al desarrollo de las instituciones democráticas.

En función de este tipo de observaciones, algunos autores llegan a rechazar de plano el argumento de una exitosa instalación de la democracia en la región bajo condiciones económicas adversas, cuestionando el carácter realmente democrático de los nuevos regímenes. Desde su perspectiva, los cambios han sido sólo superficiales y cosméticos. Las transformaciones ocurridas en los años 80 no son auténticas transiciones desde el autoritarismo a la democracia sino adaptaciones de patrones autoritarios con pocas variaciones conspicuas en los actores principales y en los procedimientos para la selección de líderes. Pueden observarse notables continuidades en la distribución del poder y en el proceso de formulación de las políticas públicas. Regímenes híbridos, "dictablandas", "seudo-democracias", "sistemas partidarios hegemónicos", "democracias delegativas" y otras denominaciones por el estilo han sido utilizadas para referirse a estas formas de democracia esencialmente formales.

Los procesos de ajuste económico parecen haber favorecido la instalación de este tipo de regímenes semi-democráticos, ya que demandan una alta concentración de poder político para la toma de decisiones, el conocimiento experto de una élite tecnocrática y una decisiva capacidad para adoptar decisiones aceleradas sobre la base de criterios técnicos, más que políticos. Su fórmula preferida es "gobernar por decreto". La legislación parlamentaria es vista como excesivamente consumidora de tiempo; si una ley llega a aprobarse -se aduce- puede llegar a ser demasiado tarde para la acción. Los partidos de oposición pierden la iniciativa. El propio rol del Congreso se reduce drásticamente y su legitimidad se ve deteriorada. Algunas veces -como ocurre en la Argentina- aún el Poder Judicial puede llegar a ser controlado por el Ejecutivo incrementando el número de jueces de la Corte Suprema y eligiéndolos sobre la base de su lealtad al gobierno en el poder. Grupos de negocios internacionalizados -en lugar de organizaciones corporativas de intermediación- se convierten en actores políticos clave para la articulación del consenso requerido para implementar políticas neoconservadoras, algunas de las cuales, como la masiva privatización de empresas y servicios públicos, los favorece en forma directa.

En consecuencia, los actores políticos tradicionales de la democracia, tales como partidos, asociaciones empresarias, sindicatos, Congreso, tienden a convertirse en figuras secundarias a las que los propios ciudadanos observan con aprehensión, como lo revelan los datos preliminares de una encuesta Gallup que se conocerá este año. La escena política se estrecha y es ocupada por unos pocos pero poderosos grupos económicos, tecnócratas, organismos financieros internacionales, una "Corte" de favoritos, uno o dos embajadores de potencias extranjeras y, a veces, la Iglesia Católica. Entre otras cosas, esto supone una progresiva pérdida de confianza en la clase política y la emergencia de nuevos tipos de liderazgo que a menudo sostienen ideologías nacionalistas y populistas, buscando apoyo popular sobre la base de su auto-

diferenciación de los ahora desacreditados partidos políticos.

Sin embargo, es interesante señalar -como lo destaca Torre- que la viabilidad de este tipo de democracias radica en los efectos positivos de corto plazo que presentan, precisamente, aquéllos rasgos que en el largo plazo dificultan el fortalecimiento de las instituciones democráticas, vale decir, procedimientos autocráticos y decisiones gubernamentales discrecionales.

¿Durará la democracia en Sud América?

Las circunstancias analizadas hasta aquí plantean una pregunta final inevitable: ¿Podrá durar la democracia en Sud América bajo estas condiciones? Obviamente es mucho más sencillo especular sobre los motivos que explican la supervivencia de la democracia en épocas de crisis o identificar las características no democráticas de los regímenes existentes, que predecir el posible desenlace de los procesos políticos y las consecuencias que habrán de tener sobre el futuro de la democracia. Además, no es posible brindar una respuesta genérica a una pregunta que engloba a países con diferentes niveles de modernización, de movilidad social, cultura política e institucionalización.

En la literatura más reciente encontramos respuestas combinadas, optimistas y pesimistas. Los autores consideran que las posibilidades de ulterior consolidación democrática dependen de variables tales como:

- * El grado de consenso social y la fuerza de un sistema de partidos que permita la formación de coaliciones, la negociación política y la renovación de la dirigencia.
- * La medida en que los partidos de izquierda y derecha puedan prever y evitar las consecuencias desestabilizantes que trae aparejada la toma de decisiones políticas que apunten a la promoción encubierta de intereses de clase o sectoriales.
- * La fuerza que aún detentan las instituciones militares y el grado de control que las fuerzas armadas ejerzan sobre los gobiernos electos.
- * Las posibilidades de superar algunos obstáculos cruciales que entorpecen el proceso de crecimiento económico, particularmente la baja proporción de inversión privada y el elevado servicio de la deuda pública.
- * Las probabilidades de cumplir las exigencias de una agenda social explosiva, en tanto se siguen aplicando a sangre y fuego las políticas de ajuste, se deterioran las condiciones materiales de los pobres, aumentan las expectativas sociales y la existencia de un escenario público abierto puede proporcionar el marco que permita la intalación de nuevas formas de regímenes nacionalistas autoritarios.

Expuestos los diversos argumentos, al menos una conclusión parece evidente. En el largo plazo, la estabilidad democrática depende de la credibilidad de los actores políticos y la efectividad del estado. La falta de claras rutas de salida de la crisis económica ensancha la brecha de credibilidad existente. Un resultado notorio de esta situación es el rápido agotamiento de las opciones políticas disponibles. Partidos de diferente signo, que sucesivamente ganan el control del gobierno, se muestran incapaces de mejorar el desempeño. La legitimidad de esos partidos como mecanismos para la selección de nuevos liderazgos y la representación de los intereses populares, se ve sometida a un gran deterioro. En este clima de "consumo político vertiginoso" -como lo denomina Paramio- las nuevas opciones como Fujimori en Perú, Collor de Mello en Brasil o incluso

los Cardenistas del PRD en Méjico, pierden rápidamente credibilidad. Aparecen otras variantes más extremas, como la Alianza Democrática M-19 en Colombia, pero el escenario futuro más probable es, quizás, la emergencia de candidaturas personalistas, identificadas por su común rechazo a las formas tradicionales de hacer política.

La sombra que oscurece el futuro político de América Latina parece ser lo que Zermeyo denomina el "regreso del líder": creciente exclusión social combinada con apatía política, lo cual inauguraría el tiempo de las tribus urbanas, de las identidades sociales marginales, de los efímeros populismos, de los liderazgos anti-políticos. Un tiempo de confusión, en el que sólo por casualidad puede llegar a encontrarse una salida afortunada.

Sea como fuere, es innecesario agregar que cualquier perspectiva teórica referida al futuro de la democracia debe tomar en cuenta, como lo plantean O'Donnell, Schmitter y Whitehead, la extraordinaria incertidumbre de este proceso, lleno de sorpresas y dilemas difíciles de resolver. Ninguna especulación que revista seriedad puede basarse en la necesidad de cumplir condiciones estrictas y requisitos inevitables para alcanzar un nivel determinado de democratización. Las recientes transiciones demuestran que la democracia es un proceso en el que tanto las condiciones estructurales adversas como las decisiones estratégicas tomadas por los actores políticos en un entorno extremadamente condicionado, son igualmente relevantes respecto a explicar posibles desenlaces alternativos.

Como sistema y proceso complejo, la democracia se opone a cualquier caracterización clara, nítida y permanente. Con más razón todavía, se resiste a una explicación unívoca. Quizás los estudiosos del tema estemos predestinados a encender fósforos indefinidamente para iluminar y descubrir el contorno y las características de un escenario oscuro, con múltiples recovecos, lleno de curvas inesperadas, con escenografías constantemente renovadas; en tanto que al mismo tiempo, tratamos de entender el argumento y la acción que se desarrollan en este escenario, en el que distintos actores juegan roles cambiantes a lo largo de varios actos improvisados. Definitivamente, ningún "fósforo" singular nos permitirá comprender realmente cuál es la forma del escenario ni lo que allí se está representando.