

¿Son gobernables las democracias latinoamericanas?*

Georges Couffignal**

Resumen: La transición exitosa a la democracia en los últimos decenios en América Latina ha sido acompañada de profundas reformas económicas, de transformación y creación de significativas instituciones políticas. Pero, la gobernabilidad no ha abandonado algunos de los antiguos mecanismos heredados de la colonia. Un neopopulismo se ha instalado en el continente entorpeciendo gravemente el proceso democrático en ciernes. La intermediación de los mecanismos populistas en la puesta en obra de los cambios propuestos, con la solitaria excepción de Chile, constituye una práctica generalizada. En este país, se ha privilegiado el acuerdo entre las elites, excluyendo la negociación populista; y el consenso político logrado explica sus logros. Este caso contrasta con la situación del continente, donde la fragilidad de la gobernabilidad de la mayoría de las nuevas democracias ha hecho revivir alternativas autoritarias.

Palabras clave: democracia, gobernabilidad, transición, populismo, consenso.

Abstract: The successful transition to democracy during the last decades in Latin America, has been accompanied by deep economic reforms, transformation and creation of significant political institutions. Nevertheless, governability has not left behind some of the old mechanisms inherited from the colony. A Neopopulism has settled in the continent having seriously obstructed the democratic process in blossoming. The intermediation of the populist mechanisms in the framework of the proposed changes, with the only exception of Chile, constitutes a generalized practice. In this country, the agreement between elites has been privileged, excluding the populist negotiation; and the obtained political consensus explains its gains. This case contrasts with the situation in the rest of the continent, where the fragility of governability in most of the new democracies, has made authoritarian alternatives reborn.

Keywords: democracy, governability, transition, populism, consensus.

* * *

Después de la “década perdida” de los ochenta, seguida de otra con un fuerte crecimiento económico (los noventa), ¿será la primera década del nuevo siglo en América Latina, aquella de “la ingobernabilidad”?¹. Hace diez años, la mayoría de los análisis señalaban la ejemplaridad de la conjunción entre democratización y crecimiento económico. Después de la “transición” exitosa a la democracia, los ingredientes necesarios para su “consolidación” parecían haberse reunido: adopción de nuevas constituciones, creación de instituciones independientes para controlar los procesos electorales, reforma de los aparatos judiciales, sometimiento de las fuerzas armadas al poder civil, emergencia de nuevas elites, transformación durable de las estructuras económicas, puesta en marcha de las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de la banca mundial. Sin embargo, la región –por el contrario– aparece hoy inestable política y económicamente, no habiendo logrado deshacerse de sus viejos demonios populistas ni entrar en el círculo virtuoso de desarrollo.

Desde el retorno a la democracia, durante los años 1980 y el 2003, ocho países han visto a su(s) presidente(s) obligado(s) a abandonar el cargo antes del fin de su mandato, como consecuencia de procedimientos de destitución o de manifestaciones de desconfianza expresadas en la calle: Guatemala, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay, Brasil y Argentina. Todas estas crisis, hecho inédito, se resolvieron aplicando los procedimientos previstos por las constituciones, a veces con fuertes presiones internacionales (en particular latinoamericanas) para impedir el abandono del modelo democrático. Por el contrario, el golpe de Estado abortado en los inicios del año 2002 contra Hugo Chávez en Venezuela señala, posiblemente, un cambio de actitud. Los Estados Unidos casi lo aprobaron, mientras que Europa y la mayoría de países latinoamericanos se mostraron a la vez molestos y comprensivos respecto de los golpistas.

Asimismo, desde hace una década, las crisis económicas se sucedieron con una amplitud creciente: México en 1994-1995. Brasil, 1998, Argentina en 2001-2002, Venezuela en 2003, cada vez con repercusiones negativas para los países vecinos. Esas crisis siempre se resolvieron con un

empobrecimiento de las clases medias y las capas populares, con fenómenos de exclusión que, desde mediados de la década pasada, llegaron a ser inquietantes para la gobernabilidad de esos países.

¿Cómo sorprenderse entonces que el apoyo masivo a la democracia de los primeros años que siguieron a la caída de los regímenes autoritarios, sea hoy tan débil? Una encuesta realizada en el 2001 por Latinobarómetro² a 18.135 personas, resulta reveladora. Hasta el año 2000, más del 60% de la población expresaba su apoyo a la democracia. En el 2001, ese porcentaje cae al 48%. En cuanto al “grado de satisfacción” con la democracia no era más que el 37% en 2000, y del 25% en 2001. Ciertamente, conviene tomar esas cifras con precaución ya que las expectativas respecto de la “democracia” varían grandemente de un país a otro. Pero es necesario, sin embargo, preguntarse sobre este desafecto generalizado.

Muchas hipótesis pueden ser formuladas para comprender sus razones. Ellas se refieren, en primer lugar, a las tensiones que han surgido de manera generalizada entre conducción democrática y reformas económicas. A esto se agrega la dificultad que experimentan las elites (antiguas o nuevas) para deshacerse de prácticas políticas tradicionales, especialmente, el clientelismo y su prolongación populista. Por último, numerosos países, a pesar de la voluntad expresada en los textos legislativos o constitucionales, han tenido dificultades para administrar la diversidad de las mutaciones en curso y establecer nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad³.

Gobernabilidad, reformas económicas y reformas institucionales

El desafío de tener que (re)democratizar sistemas recientemente surgidos de experiencias militares, realizando al mismo tiempo reformas económicas adecuadas para hacer entrar a los países de América Latina en los procesos de mundialización, ha sido subrayado muchas vecesⁱ. A ritmos más o menos rápidos, estos países han realizado –en los años noventa– las reformas estructurales exigidas por los acreedores (de acuerdo al “Consenso de Washington”), especialmente la apertura de fronteras, la privatización de empresas públicas, el equilibrio financiero, la disminución del peso del Estado, la prioridad dada al mercado como instrumento de regulación económica. Estas reformas estaban destinadas a permitir el retorno del crecimiento y –como consecuencia– la reducción de la pobreza. El crecimiento, efectivamente, volvió, pero se desaceleró significativamente a partir del fin de 1997. La **pobreza** había comenzado, de hecho, a disminuir entre 1990 y 1997, pasando de 41% a 36% de los hogares. Sin embargo, en la mayoría de los países, nuevamente comenzó a aumentar (sólo Chile fue la excepción, que muestra una tendencia regular a la disminución del número de pobres). Los niveles de pobreza (relativa y absoluta) eran, en el conjunto de América Latina, más elevados en el 2000 que en 1980. En cuanto a la desigualdad (América Latina es la región con mayor desigualdad del mundo), ésta no ha registrado –en ningún país– ni la más mínima tendencia a la reducción desde hace tres deceniosⁱⁱ. En este aspecto, América Latina no constituye un caso aislado. Hoy se sabe que uno de los efectos de la globalización es el crecimiento de las desigualdades entre países del norte y del sur, pero también al interior de cada país⁴.

Ante los riesgos de la ingobernabilidad, los promotores de estas reformas, después de haber satanizado al Estado, vuelven a rehabilitarlo. Desde 1997 la Banca Mundial, seguida por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el FMI, hicieron sonar la campana de alarma frente a los efectos perversos de la política de “menos Estado”, que había sido su principal caballo de batalla, y llamaba a repensar el Estado a escala mundialⁱⁱⁱ. Se hizo necesario “reforzar las instituciones para acrecentar la capacidad de acción del sector público” y construir un “Estado más próximo al ciudadano”. De igual modo, había llegado a ser urgente diseñar y realizar políticas sociales, preocuparse de la salud, la educación y la justicia, y realizar reformas institucionales que permitieran ser más eficaz en la acción pública. El “Centered Market State”^{iv}, el Estado limitado exclusivamente al rol garante del buen funcionamiento de la economía de mercado, no era suficiente. Se redactaron una serie de recomendaciones dispersas y a menudo poco claras, que algunos han llamado la “Washington Confusion”^v. Recientemente, el Premio Nóbel de economía del 2001, Joseph Stiglitz, fue objeto de un verdadero entusiasmo irreflexivo en América Latina, a consecuencia de sus críticas feroces al rol jugado por el FMI (del cual fue integrante), en el debilitamiento de los Estados.

Las reformas económicas que se podrían calificar de **primera generación**, han desmantelado el Estado corporativo, instaurado en la mayoría de los países durante la primera mitad del siglo XX. Ellas han permitido, a menudo, el retorno al crecimiento económico y el fin de la hiperinflación, obteniendo de

este modo un fuerte apoyo de la población. Los dirigentes que las llevaron a cabo (Salinas de Gortari en México, Menem en Argentina, Fujimori en Perú, Cardoso en Brasil, Sánchez de Losada en Bolivia), por otra parte, se beneficiaron de una considerable popularidad⁵, en la medida que su rechazo al antiguo modelo de desarrollo –centrado en el Estado– había agonizado durante la última gran recesión. En los regímenes políticos identificados tradicionalmente con una fuerte concentración del poder ejecutivo⁶, esta enorme popularidad ha contribuido a acrecentar, por una parte, el poder presidencial y, por otra, su personalización en la figura de un jefe dotado (provisoriamente) de todas las virtudes.

Estas reformas económicas han sido concebidas e implantadas por elites tecnocráticas que no tenían que rendir cuentas más que al presidente. Ni los débiles parlamentos, ni los partidos en crisis o en completa recomposición, ni los sindicatos ignorados, o considerablemente debilitados, ni las organizaciones de la sociedad civil, con escasa presencia en el campo político, han estado en condiciones de obligar a las elites a gobernar de otra manera. Formado en las mejores escuelas americanas, “el experto” no podía más que tomar buenas decisiones, y –puesto que la decisión era buena–, influir en la adhesión de la población. Mientras la recuperación del orden económico y la vuelta del crecimiento se reencontraron, la legitimidad de aquellos que se la apropiaron no fue puesta en cuestión.

Los problemas surgieron una vez que el crecimiento se desaceleró, a partir de 1997. Dos rasgos característicos del período aparecieron progresivamente. Por una parte, la elección gubernamental de privilegiar la regulación macro-económica había menospreciado el hecho de que las políticas sociales son los instrumentos esenciales de la cohesión social. Por otra parte, el modelo de desarrollo defendido había, es cierto, permitido crear empleos, pero el 70% de ellos lo habían sido en el sector informal, es decir, en un sector no calificado, desprovisto de toda protección social. Las consecuencias negativas de las reformas económicas aparecieron a partir de ese momento: disolución de los tejidos sociales tradicionales, crisis de los sistemas educativos, de la salud y explosión de la delincuencia.

Se ha impuesto, desde entonces, la urgencia de las reformas institucionales, que se pueden llamar reformas de *segunda generación*: educación, salud, protección social, aparatos judiciales, mantención del orden. Casi todos los países se han comprometido así en la vía de estas reformas, en tanto que la “demanda de Estado” permanece viva, a pesar de la pérdida total de legitimidad del mismoⁱ. Sin embargo, el Estado ya no posee los medios financieros para invertir eficazmente en esos campos. La comparación de la recaudación fiscal entre países de la OCDE y los de América Latina es reveladora. Mientras para los primeros, ésta representaban, en 1997, el 37% del PIB (fuente OCDE), alcanzaba apenas un 15.4% en América Latina (fuente CEPAL), o sea menos de la mitad. La comparación con países que han conservado un fuerte sector público, es también muy significativa. En 2000, representaba, en la media, 43.8% del PIB en los países de la OCDE. En América Latina, con la excepción de los dos países que han conservado un Estado fuerte (Brasil y Uruguay, con 42,7% y 34,1%, respectivamente) las cifras eran muy débiles: Argentina 22%, Chile 24%, Perú 17,7%, Venezuela 27%⁷. Aquí, de nuevo, alrededor de dos veces menos de gasto público que en los países de la OCDE.

A pesar de esa falta de recursos, y para hacer frente a la crisis de gobernabilidad a la cual estos estaban confrontados, los Estados se comprometieron, sin embargo, en profundas reformas administrativas: justicia, policía, educación, salud, protección social, políticas fiscales. Un gran número adoptó políticas audaces de descentralización, persiguiendo múltiples objetivos: acercar el poder del ciudadano, desenganchar el Estado central de cargas políticas y financieras que no podía asumir y modernizar la administración.

El balance de estas reformas no es despreciable. En muchos países, ellas han permitido la emergencia de nuevas demandas: exigencia de transparencia y eficacia de la acción pública, rechazo a la corrupción, protección de los derechos del hombre. La descentralización ha hecho surgir nuevas elites (Colombia, México). Pero estas reformas han tenido –a menudo– su contraparte. Ellas han resultan demasiado tímidas respecto de las propias expectativas que habían inspirado, y han provocado efectos inducidos inesperados. Por ejemplo, la descentralización –en Bolivia– ha reforzado el poder de los caciques locales⁸. En otras partes, como en Argentina o Brasil, ella ha vuelto mucho más difícil la tarea del ejecutivo.

Al contrario del objetivo buscado, todas esas reformas no han conducido hacia una buena gobernabilidad. La razón se encuentra, en parte, en la forma como ellas han sido elaboradas y puestas en marcha. No se pueden reformar las instituciones de igual manera que la economía. Llevar a buen término la **segunda generación** de reformas requiere de modos de toma de decisiones radicalmente diferentes a

los de la primera generación. Lo que se debe buscar es menos la adhesión o la participación popular que la adhesión y la participación de las élites, las que forman la opinión en los campos políticos, económicos y sociales. El rol de la **deliberación**⁹ llega a ser esencial actualmente. Sobre todo, en el campo de la economía, la decisión gubernamental exige construir alianzas políticas, movilizar apoyos, buscar consensos, es decir, construir una legitimidad fundada menos sobre la justicia de la decisión que sobre el compromiso de los principales actores de su elaboración.

En la crisis de gobernabilidad que conocen numerosos países de América Latina hoy, Chile es la excepción. Ciertamente los “datos básicos” de la economía (endeudamiento, ahorro nacional, equilibrio fiscal, pluralidad de socios comerciales) son más sanos ahí que en el resto de la región. Pero sobretodo, desde la difícil transición iniciada en 1988 con el no al referéndum plebiscitario de Pinochet, los gobernantes no cesan de debatir, buscar apoyos, encontrar compromisos en el seno de la Concertación¹⁰, con los partidos de oposición, con los actores que cuentan en la sociedad, especialmente la Iglesia Católica, los militares, los empresarios, las asociaciones sindicales o corporativistas. Después de una docena de años, los tres gobiernos sucesivos de Patricio Aylwin, de Eduardo Frei (demócrata cristianos) y de Ricardo Lagos (socialista), no han cesado de avanzar prudentemente en todos los sectores¹¹ en razón de esta obligación de buscar el apoyo a la decisión. Chile ilustra, a nuestro parecer, perfectamente la definición de “buen gobierno” dada por Przeworski: el buen gobierno es aquel que “se autoriza a inventar en la economía, permite a los hombres políticos controlar a los burócratas y permite a los ciudadanos controlar al gobierno”^{vii}.

Sobre estos tres terrenos, el balance de los últimos años en el conjunto de los países, resulta muy débil (exceptuando Chile), pero no debe –sin embargo– ser descuidado. Casi por todas partes la noción de control de la acción gubernamental progresa, viniendo a limitar la excesiva concentración del poder ejecutivo. Más significativa aún es la evolución actual del presidencialismo latino-americano, que muestra la progresión de gobiernos de coalición en la mayoría de los países, como lo muestran los estudios de casos reunidos por Jorge Lanzaro. Este autor, a partir de sus estudios, propone una interesante tipología, mostrando que el “presidencialismo de compromiso” y el “presidencialismo de coalición” progresan innegablemente en la región^{viii}.

Gobernabilidad, élites políticas y neo-populismo

En América Latina, como en todas partes, la cuestión de la implantación de una buena gobernabilidad es indisociable de la naturaleza de la clase política de cada país. Por cierto, en la cima de los Estados, se ha visto –a menudo– el arribo de hombres que no han surgido de lógicas partidarias tradicionales (Cardoso en Brasil, Fox en México, Fujimori o Toledo en Perú, Chávez en Venezuela, Uribe en Colombia). Pero, curiosamente, la mayoría de las veces, esta emergencia de nuevas élites no ha sido acompañada de cambios similares en las prácticas gubernamentales. Éstas, muy a menudo, han permanecido conformes a la más pura tradición del clientelismo populista, el cual permanece anclado desde la época de la colonización ibérica. Para comprenderlo, es indispensable hacer un breve retorno al pasado.

Los representantes de las monarquías españolas o portuguesas asentaban su poder y recolectaban los impuestos enviados a la metrópoli gracias a representantes locales remunerados a partir de sus administrados. Ellos mantenían la paz social combinando el poder coercitivo y la protección clientelista. El cacique, figura emblemática de América Latina, era temido o amado, bueno o tirano. Tenía todos los poderes sobre sus súbditos y mantenía con ellos relaciones de tipo feudal.

La instauración de las repúblicas en el siglo XIX no cambió en nada estas prácticas. Los criollos que conquistaron o decretaron las independencias de la América española, redactaron constituciones cuyo fin no era poner en marcha nuevos mecanismos del ejercicio del poder, sino reservarlos a una elite restringida¹². El único cambio –pero de importancia– es que desde ese momento las élites, para gobernar, han necesitado de la legitimación popular, aquella que nace de las elecciones y que, por perdurar, necesita de una relación constante con el mandante. Es el mantillo del clientelismo¹³.

La creación de partidos, a fines del siglo XIX y a principios del siglo XX, responde generalmente a la misma preocupación de las élites: encasillar a la población para conquistar y conservar el poder, gracias al control del Estado. Las profundas transformaciones que él experimenta –en numerosos países– durante el siglo XX, no modifican este dato en lo fundamental. El Estado corporativista, que se establece en los

años treinta en México, está al servicio de la “familia revolucionaria”, que ha creado en este esquema un partido en el cual la función primera es la de controlar al Estado y a la población (El actual PRI, Partido revolucionario institucional) con la ayuda de poderosas estructuras de encasillamiento sindical. La Argentina de Perón procede de manera idéntica a fines de los años cuarenta, con la creación del partido justicialista y de la CGT (Confederación General de Trabajadores). Este tipo de Estado se generalizará en la región después de la segunda guerra mundial, con la implantación del modelo de desarrollo “hacia adentro”, donde el Estado juega un rol esencial en la producción. Cuando los sindicatos escapan de su dominio, como en los países andinos, estos últimos, a diferencia del caso europeo o norteamericano, no llegaron jamás a encontrar una verdadera salida en la escena política.

Para el modelo de desarrollo adoptado después de la segunda guerra mundial, bajo la égida de la CEPAL, el Estado es concebido como el agente primero del desarrollo. Debía producir directamente en todos los sectores donde la iniciativa privada estaba desfalleciendo, con el objetivo de desarrollar un mercado interno protegido por barreras aduaneras fuertes¹⁴. Partiendo de esas premisas, él se hipertrofió en numerosos países, interviniendo en todos los sectores. Este Estado, por otra parte, ha tenido éxito en muchos países (especialmente Brasil y México) para sentar las bases del desarrollo económico y ser un agente esencial de integración.

Pero el Estado sobredimensionado fue también un fantástico instrumento de poder clientelar y de enriquecimiento personal. Para controlarlo, los caciques, que estaban a la cabeza de los partidos, no dudaron en emplear –cuando fuese necesario– las armas en contra de las facciones adversas. Es así como a fines de los años cincuenta, los dos grandes partidos colombianos y venezolanos ponen fin a sus enfrentamientos armados, adoptando un “pacto” de repartición del poder y de sus prebendas en función de sus resultados electorales. Esto permitió a estos dos países beneficiarse de una gran estabilidad institucional y de escapar a la ola de gobiernos autoritarios y dictatoriales de los años 1970. Pero el cierre del espacio político en provecho de estos partidos, fue –posiblemente– una de las causas del desarrollo ulterior de guerrillas en Colombia, o del advenimiento del populista Chávez en Venezuela.

La nueva clase dirigente, que llega al poder después del fin de las dictaduras militares, no cambia fundamentalmente de actitud y continúa considerando al Estado como un instrumento de enriquecimiento personal. La novedad es que desde aquel momento se lo rechaza. Muchos artesanos de las reformas económicas (Fujimori, Menem, Salinas de Gortari) han sido perseguidos por corrupción tras abandonar el poder. Otros han debido dimisionar oficialmente por la misma causa, aunque la razón primera de la erosión de su legitimidad haya sido la de ir demasiado rápido en la vía de las reformas. Fue el caso de Fernando Collor de Mello en Brasil, que había perdido el apoyo de los jefes de empresas (que habían, sin embargo, asegurado su elección frente a Lula), pues él abrió demasiado rápido las fronteras y fragilizó un capitalismo nacional fuertemente protegido, o de Carlos Andrés Pérez, en Venezuela, que debió dejar el poder bajo la presión de la calle (*el caracazo*), después de que decidió implantar el modelo neo-liberal a marcha forzada.

La corrupción ha existido siempre en América Latina. Ella era considerada como normal, puesto que el poseedor del poder era a la vez el protector, el patrón y el jefe. Raros fueron los países que escaparon del flagelo¹⁵. Ella se convirtió en un problema político una vez que los detentores del poder no tuvieron más los medios de mantener la relación clientelar. Sin embargo, a pesar del rechazo actual de ese tipo de práctica, dinero y política continúan siendo una dupla atractiva. Los políticos gastan sumas considerables para ser elegidos, puesto que allí hay mucho que ganar. Argentina está en este punto emblemático. Las centenas de elegidos federales (diputados, senadores) y locales (gobernadores, diputados provinciales, alcaldes) reciben, por ejemplo, indemnizaciones funcionarias entre tres y diez veces superiores a las de sus homólogos franceses. El presidente Toledo, “candidato del pueblo” peruano, ha casi duplicado sus emolumentos, apenas elegido, y es hoy el presidente mejor pagado de América Latina (cerca de tres veces más que su homólogo chileno). La compra de votos, bajo diversas formas (dinero, contrapartidas materiales o simbólicas), es utilizado tanto para hacerse elegir como para hacer votar un texto por un parlamentario. En los dos países donde el federalismo es llevado al extremo, Brasil y Argentina, esta práctica es considerada como normal¹⁶.

Se comprende, por lo tanto, el retorno generalizado del populismo^{ix}. Él es, como en numerosos países desarrollados, una forma de respuesta al sentimiento creciente de inseguridad que genera el difícil manejo de las mutaciones económicas^x. Pero en América Latina, resulta también de la conjunción del mantenimiento del clientelismo (en tanto que práctica política) con su incapacidad nueva de mantener, de manera durable, la relación de cambio que la funda. El populismo se había desarrollado completamente

en las economías cerradas y fuertemente estatizadas. De manera sorprendente, hoy en día se conjuga perfectamente con la apertura de fronteras y el ambiente neoliberal. Funciona –en efecto– como sustituto al clientelismo, buscando la adhesión de poblaciones y dirigentes, para que sus colaboradores puedan tranquilamente operar las reformas. Fujimori ayer, o Chávez hoy, han llevado a su grado extremo el arte de consagrar su tiempo a inaugurar todo tipo de inversiones públicas en los barrios populares o en las villas pobres. Lo que no es más que la realización normal de un Estado bien administrado, llega a ser un llamado de atención llevado por el dirigente a las capas desfavorecidas. Pero si este discurso y esta ostentación populista sirven aún para hacerse elegir, las acciones gubernamentales no son ya suficientemente sustanciales como para satisfacer la espera de poblaciones confrontadas a una multiplicidad de problemas y habiendo perdido sus reconocimientos materiales y simbólicos tradicionales (paternalistas, familiares o comunitarios).

Todas las encuestas realizadas estos últimos años muestran un desinterés creciente por la política, que se traduce en un aumento de la abstención electoral; observable casi por todas partes. Esto bien puede ser el producto de un signo de aceptación pasiva del funcionamiento de las instituciones (como en los Estados Unidos), o por el contrario, una manifestación de distanciamiento voluntario o incluso de rechazo. En América Latina, se está de preferencia en presencia de esta segunda interpretación. De ahí el riesgo creciente del voto populista, del voto en favor de aquellos que se presentan bajo la bandera de lo antipolítico.

Entre los políticos tradicionales, de una parte, y populistas, del otro, numerosos países de la región sufren de graves problemas de gobernabilidad. Esto no ha impedido a algunos, sin embargo, acrecentar la “calidad de la democracia” (Costa Rica, Uruguay)¹⁷ o a otros de mostrar una sorprendente capacidad para superar crisis graves (Brasil, México). El valor de la clase política de los países concernidos es aquí, como en el caso chileno, para mucho.

Crisis de gobernabilidad y mutaciones políticas

El proceso de modernización económica que ha conocido América Latina ha generado, en las democracias emergentes como en las del primer mundo, una profunda transformación en la relación entre el Estado y la sociedad civil, entre lo político y la sociedad. Ha llegado a ser un lugar común constatar que los márgenes de maniobra de lo político se reducen en todas partes. Las sociedades actuales, mucho más diferenciadas y policéntricas que ayer, responden menos a los impulsos de los centros políticos. Las constituciones o legislaciones adoptadas durante los años 1990 lo atestiguan. Ellas reconocen, por ejemplo, el pluralismo cultural (Brasil) o los derechos específicos de las comunidades indígenas (Colombia, Bolivia, Venezuela, México, Ecuador, América Central. La “indianidad” en tanto tema de reivindicación, ha llegado a ser un problema político serio en muchos países (México, Guatemala, Nicaragua, Ecuador, Bolivia, Chile). Más allá de la reivindicación, y encontrando su fundamento en una pertenencia étnica o una creencia religiosa, es la base de las identidades colectivas las que son cuestionadas por los procesos de diferenciación social en curso. Se asiste a “una fragmentación de las bases materiales y de las representaciones simbólicas que servían de anclaje a las identidades colectivas”²⁸. El comunitarismo de ayer se sustituye a menudo por un individualismo radical, aquel de los excluidos como también aquel de los competidores de la economía neo-liberal. En América Latina, como en los países desarrollados, la política ha perdido su centralidad y ha cesado de ser el nudo duro a partir del cual se ordenaba el conjunto de la sociedad^{xii}.

La buena gobernabilidad depende, entonces, de la capacidad política de tomar la dimensión de tal repliegue funcional y de la transformación de los comportamientos. La disolución de los tejidos sociales tradicionales, que no han sido remplazados por otras estructuras de sociabilidad, ha producido individuos que se sienten solos, con o sin razón, respecto de los procesos de modernización y de mundialización (precariedad del empleo, desigualdades, pobreza).

Este fenómeno se amplifica por el hecho de que la mayoría de países latino-americanos tienen **sociedades civiles débiles**, poco estructuradas¹⁸. Es necesario entonces que los gobernantes pongan en función los mecanismos y las instituciones aptas para administrar, por una parte, el pluralismo de las demandas, y por otra, la conjunción de un individualismo pesimista y de sociedades civiles débiles.

El tema de la “democracia participativa”, muy presente en el discurso político latino-americano, es una tentativa para construir nuevos modelos de gobernabilidad. Este nuevo calificativo asociado a la

palabra democracia, expresa la voluntad de los elegidos de comprometer a los ciudadanos en los asuntos de la ciudad, en particular el medio urbano. Algunos experimentos interesantes se han desarrollado en este tema. La ciudad de Porto Alegre elabora, desde hace varios años, su presupuesto anual en un proceso de discusión con la población, el cual toma numerosos meses. Esta experiencia ha sido posteriormente extendida al presupuesto del estado de Río Grande do Sul, después a la ciudad de Sao Paulo. Bolivia ha adoptado una ley de “participación popular” extremadamente audaz. La “constitución bolivariana” ratificada por referéndum en 1999, en Venezuela, afirma este mismo principio de “democracia participativa”. Estos ejemplos son, en muchos sentidos, esclarecedores. Cada vez, en efecto, es el poder público el que ha estado en el origen de la puesta en marcha de estos mecanismos participativos, pues la sociedad no ha conseguido producirlos por ella misma. Los resultados no están siempre a la altura de las expectativas.

Estas tentativas, finalmente bastante limitadas, no resuelven por supuesto todo y no llegan a suplantarse las redes de solidaridad antiguas, que se han disuelto. De ahí la aparición de uno de los problemas mayores de las sociedades latino-americanas hoy, el de la seguridad. El Estado, habiendo restringido su campo y sus posibilidades de acción, y los individuos habiendo perdido sus referentes tradicionales de sociabilidad, abren la puerta a la delincuencia, que se ha generalizado bajo las formas más variadas¹⁹. Las encuestas de la CEPAL²⁰ subrayan, desde muchos años, la progresión de sentimientos de vulnerabilidad social y de incertidumbre sobre el futuro. Este encierro en un universo egocéntrico es preocupante. En las sociedades fragmentadas, la gobernabilidad democrática depende ciertamente de instituciones democráticas sólidas. Pero ella depende también de una sociedad civil dinámica, capaz de ofrecer alternativas nuevas para la participación política, capaz de anudar las transacciones tanto con el sector público como con el sector privado. Ahora bien, no existen países donde la sociedad civil alcance tal grado de estructuración.

Finalmente, lo más curioso, en la crisis de gobernabilidad actual, es que el modelo democrático no haya sido –en ninguna parte– puesto seriamente en cuestión. Probablemente, es necesario ver aquí uno de los efectos del cambio completo de las izquierdas latino-americanas respecto del modelo político, que ellas defienden actualmente al unísono^{xiii}. Probablemente, también el factor internacional (apoyo a la democracia) pesa mucho^{xiv}. Pero si la ingobernabilidad comenzara a expandirse, no sería evidente que la región permanezca al abrigo de nuevas opciones autoritarias, revestidas de una marca electoral.

Como lo hace notar Jean Leca, “las tentaciones anti-democráticas revelan un rasgo fundamental de la democracia: su indeterminación, su apertura respecto de un futuro incierto, que supone un abandono tácito del espíritu de unanimidad política”. Y agrega esta observación: “La democracia introduce en el corazón mismo de la política el rechazo a creer y saludar una política sacralizada”^{xv}. Sobre este punto de la sacralización (o de la) política, las democracias latino-americanas aparecen todavía como democracias muy frágiles.

Bibliografía

ⁱ Couffignal, Georges (dir.) (1992), *Réinventer la démocratie: le défi latino-américain*, Presses de Sciences-Po, Paris.

ⁱⁱ CEPAL (2001), *Panorama social de América Latina, 2000-2001*, Santiago de Chile: 36-39.

ⁱⁱⁱ Banco Mundial (1997), *L'État dans un monde de mutation*, Rapport sur le développement dans le monde, Washington.

^{iv} Haque, M. Shamsul (1998), “The Paradox of Beurocratic Accountability in Developing Nations under a Promarket State”, *International Political Science Review*, N° 19, (4).

^v Naim, Moises (2000) “Washington Consensus or Washington Confusion?”, *Foreign Policy*.

^{vi} Couffignal, Georges (2002), “El papel del estado en un mundo globalizado. El caso de América Latina”, en Jacques Chonchol, Georges Couffignal y otros, *Globalización, Estado, Poder y Ciudadanía*, Santiago de Chile, Universidad Arcis.

^{vii} Schedler (Andreas), Diamond (Larry), Plattner (Andreas) ed. (1999), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Boulder: 37).

^{viii} Cf. Lanzaro, Jorge, coord. (2001), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO: 22 - 29.

^{ix} Couffignal, Georges, Ramírez Roa, Rosaly (2002), «Le retour du populisme en Amérique latine», en Couffignal, Georges (dir.) *Amérique latine 2002*, Paris, La Documentation française.

^x Caciagli, Mario, Jun'ichi, Kawata (2001), "Heurs et malheurs du clientélisme. Étude comparée de l'Italie et du Japon", *Revue française de Science politique*, 51 (4).

^{xi} Lechner, Norbert (1997), *Condiciones de gobernabilidad democrática en América Latina*, FLACSO, Santiago de Chile: 11.

^{xii} Lechner, Norbert (1996), "Las transformaciones de la Política", *Revista Mexicana de Sociología*, 1.

^{xiii} Mainwaring, Scott (2000), "Supervivencia democrática en América Latina", *Revista de Ciencia Política*, XX (2), Santiago de Chile.

^{xiv} Whitehead, Laurence, ed. (1996), *The International Dimension of Democratization: Europe and South America*, Oxford, Oxford University Press; Dabène, Olivier (1997), *La région Amérique latine. Interdépendance et changement politique*, Paris, Presses de Sciences Po.

^{xv} Leca, Jean (1985), "Perspectives démocratiques", en Jean Leca y Roberto Papini (dir.), *Les démocraties sont-elles gouvernables?*, Paris, Economica: 191.

Notas

* Una primera versión de este texto fue publicada en Pierre Favre, Jack Hayward, Yves Schemil (dir), *Être gouverné. Mélanges en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, 225-242. Ella se benefició de las observaciones amistosas y pertinentes de Pierre Favre, Hubert Gourdon, Alfredo Joignant, Norbert Lechner e Yves Schemeil, las cuales agradezco. Esta segunda versión es una actualización de la publicada en Francia. Este artículo fue traducido por el Dr. Augusto Bolívar Espinoza, profesor asociado de la Universidad Bolivariana.

** Politólogo francés, doctor en ciencia política de la Universidad de París, profesor investigador de la Universidad de París 1, y del Instituto de Altos Estudios de América Latina de París. Fue director del Instituto Chileno-Francés de Santiago.

¹ Utilizamos la palabra "governabilidad" según la definición del excelente *Diccionario de Política*, (Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino ed., edición española, Madrid, Siglo XXI, 1998, primera edición en español, 1981), pp. 703-704. Inventariando los trabajos consagrados a este concepto el autor señala que se habla de " crisis de gobernabilidad "; cuando existe una sobrecarga excesiva de demandas que el Estado no puede responder (O'Connor); cuando las diversas instituciones democráticas no son suficientemente autónomas y legítimas (Huntington); por último, cuando se conjugan una **crisis de racionalidad** del sistema administrativo (que no alcanza a poner en función los mecanismos de control que exige la economía) y una **crisis de legitimidad** de los gobernantes (Habermas). Para una presentación analítica muy clara de las diversas posturas teóricas del concepto Cf., Alcántara Sáez, Manuel (1995), *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica: 23 – 42.

² Este organismo, ubicado en Santiago de Chile, efectúa regularmente encuestas sobre el grado de satisfacción respecto de la democracia al nivel del conjunto de la región.

³ Las líneas que siguen intentan explicitar un cierto número de fuertes tendencias observables sobre el conjunto del bajo continente. Es, por supuesto, evidente que para cada país, estudiado aisladamente, convendría introducir numerosos matices, señalar las excepciones y las singularidades. Todo esfuerzo de síntesis es necesariamente reductor de la complejidad y la diversidad de situaciones. Pero la presente tentativa se apoya sobre muchos trabajos empíricos concernientes a los países de la región, deseando que ella pueda ser útil para los estudios más puntuales futuros.

⁴ La literatura es abundante sobre esta cuestión. Tratándose de América Latina, ver por ejemplo los estudios comparativos reunidos por Joseph S. Tulchin, en particular el capítulo introductorio de Bolívar Lammounier (2002) "Globalización. Social Inequality and Democracy", in Joseph S. Tulchin (ed.), *Democratic Governance and Social Inequality*, Boulder, Lynne Rienner: 1-10.

⁵ Las notas en números romanos remiten a bibliografía, al final de cada artículo.

⁶ Éstas han permitido modificar las constituciones (Argentina, Brasil), o de elaborar otras (Perú), para permitir a los dirigentes que han puesto en práctica esas reformas presentarse nuevamente para un segundo mandato.

⁷ Será necesario mucho tiempo para que los parlamentos lleguen a ser un contrapeso efectivo al poder del presidente, previsto en las nuevas constituciones. En todos los casos, en las destituciones de Presidentes señaladas anteriormente, con excepción de Brasil, los parlamentos no han hecho más que relevar el descontento popular.

⁸ Estas cifras pertenecen a documentos internos de la CEPAL en Santiago, y no habían sido publicadas en el momento de redactar este texto.

⁹ Las leyes de descentralización bolivianas han a menudo puesto en evidencia su audacia en materia de transferencia de competencias y de transferencias financieras en beneficio de las comunas.

⁹ Nos referimos aquí a las investigaciones recientes que subrayan la importancia de la *deliberación* para construir y mantener la legitimidad de los gobernantes en los sistemas democráticos. Sobre esta cuestión, se puede recurrir al conjunto de textos reunidos por James Bohman y William Rehg, eds. (1997), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, MIT, Cambridge University Press, especialmente los artículos de J. Cohen (67-93 et 407-439).

¹⁰ Acuerdo político que va de la Democracia Cristiana al Partido Socialista y que gobierna desde 1990. La constitución en vigor, elaborada por Pinochet y adoptada por referéndum en 1980, ha puesto en marcha para las elecciones parlamentarias un sistema electoral mayoritario bi-nominal que tiene por objeto alejar todo riesgo de ver un fuerza política llegar a ser dominante y por lo tanto poder modificar la constitución ella sola. Todas las grandes decisiones políticas deben necesariamente ser el fruto de negociaciones inter partidos.

¹¹ Para una buena presentación de la excepción chilena en materia de política económica Cf., French Davis, Ricardo (2001), "Comment réformer les réformes en Amérique latine", *Mondes en développement*, tome 29: 31 a 34, y *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*, Siglo XXI, Buenos Aires y México DF, 2004.

¹² La literatura es abundante sobre esta cuestión. En francés se podrá referir a la obra de François Chevalier (1977), *L'Amérique latine de l'indépendance à nos jours*, Paris, PUF, que constituye en nuestra opinión la mejor historia de este periodo (ver especialmente 314-327), y la obra de Alain Rouquié (1998), *Amérique latine, introduction à l'Extrême-Occident*, Paris, Seuil (première édition 1987) : 261-280.

¹³ Cf., sobre este punto François-Xavier Guerra (1992), *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, México, Mapfre-América.

¹⁴ La Comisión Económica para América Latina, organismo regional de la ONU basada en Santiago de Chile, ha tenido un rol considerable en los años cincuenta y sesenta, bajo la influencia de su secretario general Raúl Prebisch, para difundir en el conjunto de la región ese modelo llamado "sustitución de importaciones"

¹⁵ Es el caso especialmente de Chile, uno de los primeros países en haber implantado un Estado de derecho. Este país, en el informe 2002 de la ONG *Internacional Transparency* ocupa el lugar 17º de los menos corruptos. Justo después de los Estados Unidos, lejos atrás Perú (45º), Colombia y México (57º), Argentina (70º), Venezuela (81º), Paraguay (98º).

¹⁶ En estos dos países la ingobernabilidad resulta en primer término de una incapacidad del centro de hacer aceptar sus decisiones por la periferia. La crisis argentina de 2002 provenía del exceso de poder, a la vez político y económico, de los gobernadores de provincia. Cardoso en el Brasil se enfrentó al mismo problema, debiendo buscar permanentemente compromisos con los gobernadores sordos a los problemas concernientes al conjunto del país.

¹⁷ El PNUD promueve numerosas investigaciones sobre esta cuestión de la «calidad de la democracia». En un documento de trabajo presentado a principios del 2002, en ese cuadro, Guillermo O'Donnell realiza una clasificación de los Estados latino-americanos en función del reconocimiento y ejercicio de los derechos políticos (libertad de expresión, de asociación, acceso a los medios) y de la capacidad del Estado a garantizarlas sobre el conjunto del territorio. El primer grupo está compuesto por tres países: Costa Rica, Uruguay y Chile. Cf. O'Donnell, Guillermo (2002), «Human Development, Human Rights and Democracy», PNUD / Estado de la nación, mimeo: 38 - 39.

¹⁸ "La sociedad civil (...) ha llegado a ser, en el imaginario contemporáneo un actor completo", nota Béatrice de Pouligny. Pouligny, (2001), en la presentación del dossier "Une société civile internationale?", *Critique internationale*, n° 13. Sin querer entrar en el debate sobre lo vago que resulta actualmente ese concepto, nosotros lo empleamos en el sentido originario que le daba Hegel, a saber, el lugar, distinto del Estado y de la familia, donde se puede perpetuar la relación comunitaria.

¹⁹ Aquí, otra vez, Chile es un excepción, en gran medida porque el estado de derecho existe después de mucho tiempo, con una justicia y una policía eficaz, porque las políticas económicas puestas en marcha después de la gran crisis de 1982, lo han puesto (por el momento?) al abrigo de las turbulencias que han conocido sus vecinos.

²⁰ La CEPAL publica cada año un *Panorama social* que es una fuente mayor de datos y de análisis sobre el reparto de ingresos, la pobreza, las políticas de empleo, de la educación, de la salud, de la familia. Ver también sobre las relaciones entre desarrollo, políticas sociales y ciudadanía, la obra *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (CEPAL, Santiago de Chile, 2000), que presenta análisis muy interesantes en cuanto a la relación entre pobreza y ciudadanía en América Latina.