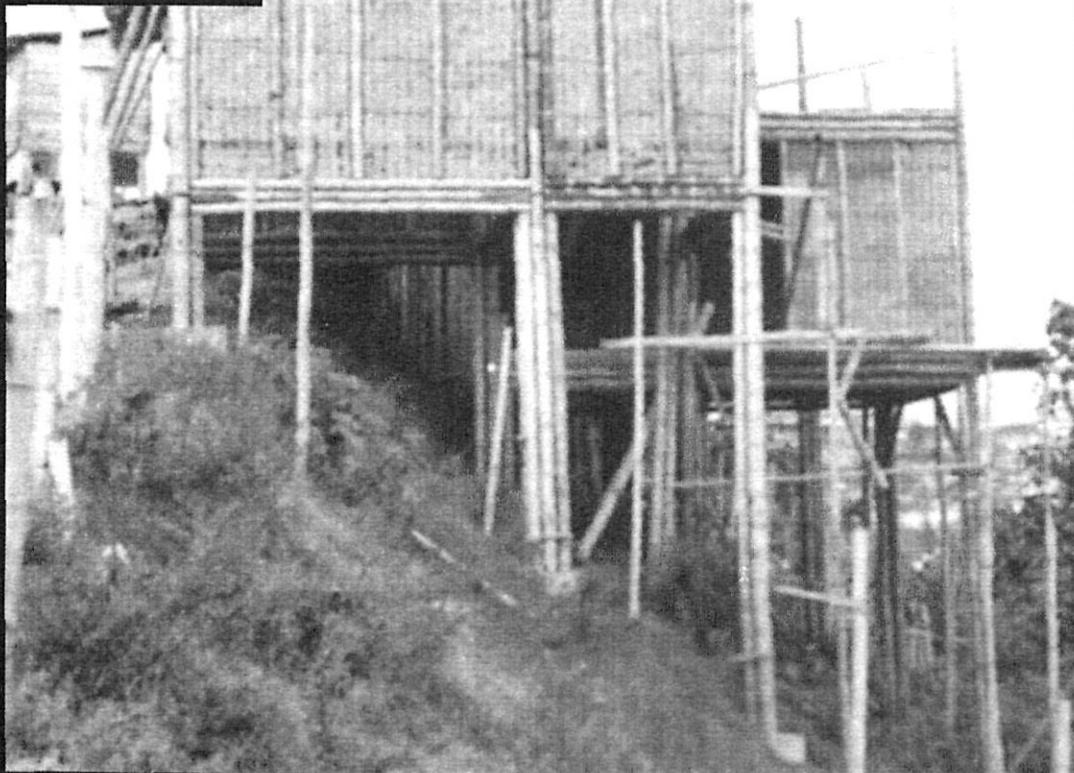




Gilberto Flórez Restrepo
Urbanización La Divina Providencia
Manizales, Colombia
1996



América Latina: la deuda de la política

ANDRÉS ALLAMAND

Abogado chileno, ex-parlamentario, fue fundador y Presidente del Partido Renovación Nacional

Así como 1989 fue emblemático para el avance democrático en el mundo al traer consigo la sorpresiva, relativamente pacífica y sobre todo irreversible derrota del comunismo (al menos en su forma más tradicional), una década antes, 1978 fue emblemático para el progreso político en América Latina. Ese año retornaron a la democracia Ecuador y la República Dominicana, dando origen al proceso que más tarde recibiría de Huntington el nombre de “tercera ola” de democratización.

La verdad es que entonces pocos advirtieron (no había cómo anticiparlo) que se gatillaba un proceso de importantes alcances históricos para la región. La razón era simple: el paisaje político de América Latina no podía ser más desalentador. Hacia 1978 sólo cuatro democracias asomaban la cabeza. Costa Rica, Colombia, Venezuela y... México. ¿México? En realidad la inclusión de éste último en tal grupo es más que rebatible. Aún hoy segmentos significativos de la propia clase dirigente mexicana aseveran que su país no alcanza todavía el *status* de una democracia que merezca el nombre de tal. Más aún, la prueba de fuego para la peculiar democracia mexicana será la viabilidad de la derrota del partido gobernante y, mientras ello no ocurra, seguirá reso-

nando el lapidario juicio con que Vargas Llosa bautizó a los más de 70 años ininterrumpidos en el poder del PRI: «La dictadura perfecta».

En cualquier caso, a dos décadas de iniciado el “oleaje” democrático, el paisaje ha variado radicalmente en América Latina. Una doble transición ha tenido lugar. Todos los países, cual más cual menos, han avanzado desde el autoritarismo a la democracia y desde economías fuertemente intervenidas por el Estado y relativamente cerradas, a economías más abiertas y orientadas al mercado.

La excepción se ha transformado en la regla general y la dictadura cubana sobresale como el único exponente de un tiempo pretérito. Cuba es un enclave que logra que nadie olvide que en materia de vigencia de la democracia, en América Latina, todo tiempo pasado fue peor.

RASGOS DEL NUEVO PAISAJE

¿Cuáles son los rasgos más notables de tal proceso histórico? A lo menos tres destacan nítidamente:

En primer lugar, su longevidad y extensión. Aún admitiendo que veinte años “no es nada” a la hora

de calibrar etapas y períodos históricos, nunca antes América Latina había vivido un período donde la democracia durara tanto y donde se extendiera hasta todos sus confines. Más aún, sobreviviendo tensiones, temblores y asonadas durante estas dos décadas apenas se registran un par de golpes de estado exitosos: el de Fujimori en 1992 y la reciente destitución del Presidente Mahuad en Ecuador. Poco, casi nada en comparación a un pasado tumultuoso donde el golpe militar o el más primitivo “cuartelazo” estaban a la orden del día. Lo destacable es que no hay actualmente en América Latina ninguna legitimidad política distinta a la de la democracia.

En segundo lugar, las circunstancias adversas en que la democracia ha sobrevivido. No debe olvidarse que la recuperación democrática en América Latina se produjo en un período de grandes angustias sociales y una profunda crisis económica. La década de los 80 fue llamada “la década perdida” en la región. Los números no mienten: América Latina en esa década retrocedió virtualmente en todos los frentes y el PGB regional cayó casi en un 2%. En consecuencia, no era el mejor escenario para el restablecimiento, y en no pocos países carentes de tradiciones y experiencias previas, para la inauguración de la democracia. Es por ello que no han faltado quienes han salido al paso de los pesimistas para elogiar la capacidad de “resistencia” que las democracias latinoamericanas han mostrado en éstos últimos años.

En tercer lugar, no debe perderse de vista que, pese a las enormes dificultades, las democracias latinoamericanas de la “tercera ola” fueron capaces de introducir radicales e indispensables transformaciones económicas: la disciplina macroeconómica, el control de la inflación, la apertura al exterior, la reformulación del rol del estado, las privatizaciones,

la refocalización del gasto social, la acogida a la inversión extranjera, la reforma previsional y laboral (en algunos países), hoy dibujan un panorama económico difícil de imaginar hace unos años. Tal logro ha echado por tierra la “excusa autoritaria” que no hace mucho sonaba al sur del Río Grande: que la democracia latinoamericana era endógenamente incapaz de impulsar los cambios económicos necesarios a partir del eclipse del modelo de desarrollo llamado de la “sustitución de importaciones”.

Sin embargo, los últimos años no sólo han sido testigos de transformaciones económicas. También lo han sido de grandes cambios políticos. Y lo que mejor lo demuestra es que desde 1978 a la fecha, la inmensa mayoría de los países hayan reemplazado sus ordenamientos constitucionales o le hayan introducido a los mismos significativas alteraciones. ¿Vértigo reformista? Definitivamente no. Los cambios han sido intentos —muchas veces frustrados— para equilibrar, ajustar y sintonizar los sistemas políticos a las nuevas realidades sociales y a las crecientes exigencias de la gobernabilidad democrática.

LA MÚSICA, LA MELODÍA Y LA ORQUESTA

Es aventurado intentar un balance de los resultados recientes de la democracia en la región. El horizonte de tiempo es muy limitado y los riesgos de introducir distorsiones o análisis parciales son demasiado grandes. Los más obvios: ¿Es razonable poner en el “pasivo” de la democracia el peso difícilmente remontable del deteriorado “punto de partida” con que ella se encontró en muchos países? ¿Es lógico cargarle a su cuenta el impacto de crisis financieras de orígenes externos? De otro lado, América Latina es una extraña combinación de elementos comunes y de gran heterogeneidad, que debe hacer pensar dos veces a los adeptos a las generalizaciones. ¿Qué tanto se parecen la democracia panameña a la uru-

guaya como para ponerlas, sin más, en un mismo saco? ¿Y en qué se asemejan la economía hondureña y la brasileña?

Por ello es más cauteloso y correcto afirmar que todo lo que se haga en ese nivel tiene el sello de lo provisional. Pero aún así, y a confesado vuelo de pájaro, puede anotarse en el activo de las democracias, al margen de lo antes señalado, el haber generado innegables progresos en el ámbito del respeto a los derechos humanos, resuelto una infinidad de conflictos limítrofes y avanzado en mecanismos de integración que cambiarán la fisonomía regional. También los avances en materia de desarrollo humano son destacables: la región ha progresado en salud, medido en esperanza de vida, y en educación, aunque en esta área el progreso se ha debilitado y comparativamente hablando es menor que en otras regiones del globo. Y en el pasivo es innegable que el crecimiento ha sido modesto y, sobre todo, volátil, la pobreza no ha cedido en la magnitud esperable y la brecha de equidad se ha ampliado. En esto último ningún balance es positivo: América Latina es la región más desigual del mundo. Otro rasgo negativo es el de la seguridad ciudadana: América Latina es hoy la región más violenta del planeta, medida en número de homicidios.

En cualquier caso hay creciente preocupación por la salud política de América Latina. Se multiplican los artículos de opinión y aumenta la reflexión académica crítica. Y poco a poco la etapa de euforia democrática común en los años 80 parece haber derivado hacia la desilusión y el escepticismo que enfrentan algunos países. Hoy es casi un lugar común oír hablar de la grave "crisis de gobernabilidad". La verdad es que la expresión sirve para un barrido y un fregado, toda vez que bajo esa denominación parecen hoy encasillarse todas las dificultades polí-

ticas y sociales imaginables. Sin embargo, en el trasfondo hay una situación inquietante y que sí es generalizada: toda la evidencia disponible demuestra un creciente desapego y un progresivo descrédito de las instituciones democráticas al nivel de los ciudadanos.

Sin embargo, no hay que leer mal los datos que emergen de las encuestas que exploran el fenómeno. En América Latina —todavía— no hay señales de desprestigio de la democracia como sistema político ni hay signos de que sus valores centrales hayan perdido estima en la población. Lo que hay es un fuerte descontento con los resultados de la democracia y un creciente malestar con el personal político. Para decirlo en una frase: la música sigue siendo apreciada, el programa interpretado no satisface y el público, cada vez con más energía, rechaza a la orquesta.

LA CONEXIÓN INSTITUCIONAL

¿De qué depende que a América Latina, globalmente, le vaya mejor? ¿Qué factores pueden gatillar un desarrollo más acelerado, más estable y más equitativo?

En apretadísima síntesis, puede decirse que hasta una fecha no lejana abundaron las opiniones en torno a que la clave para dejar atrás la pobreza y el atraso era superar los déficits de capital y tecnología presentes en la mayoría de los países de la región. Sin embargo, esa visión se mostró angosta. Luego sobrevino una mirada conforme a la cual un rol productivo del Estado y el de una empresa privada amparada de la competencia externa generaría desarrollo. A poco andar, ello tampoco funcionó. Otro tanto ocurrió con otra visión general de data más reciente. Conforme a ella, la clave para surgir era aplicar una batería de políticas

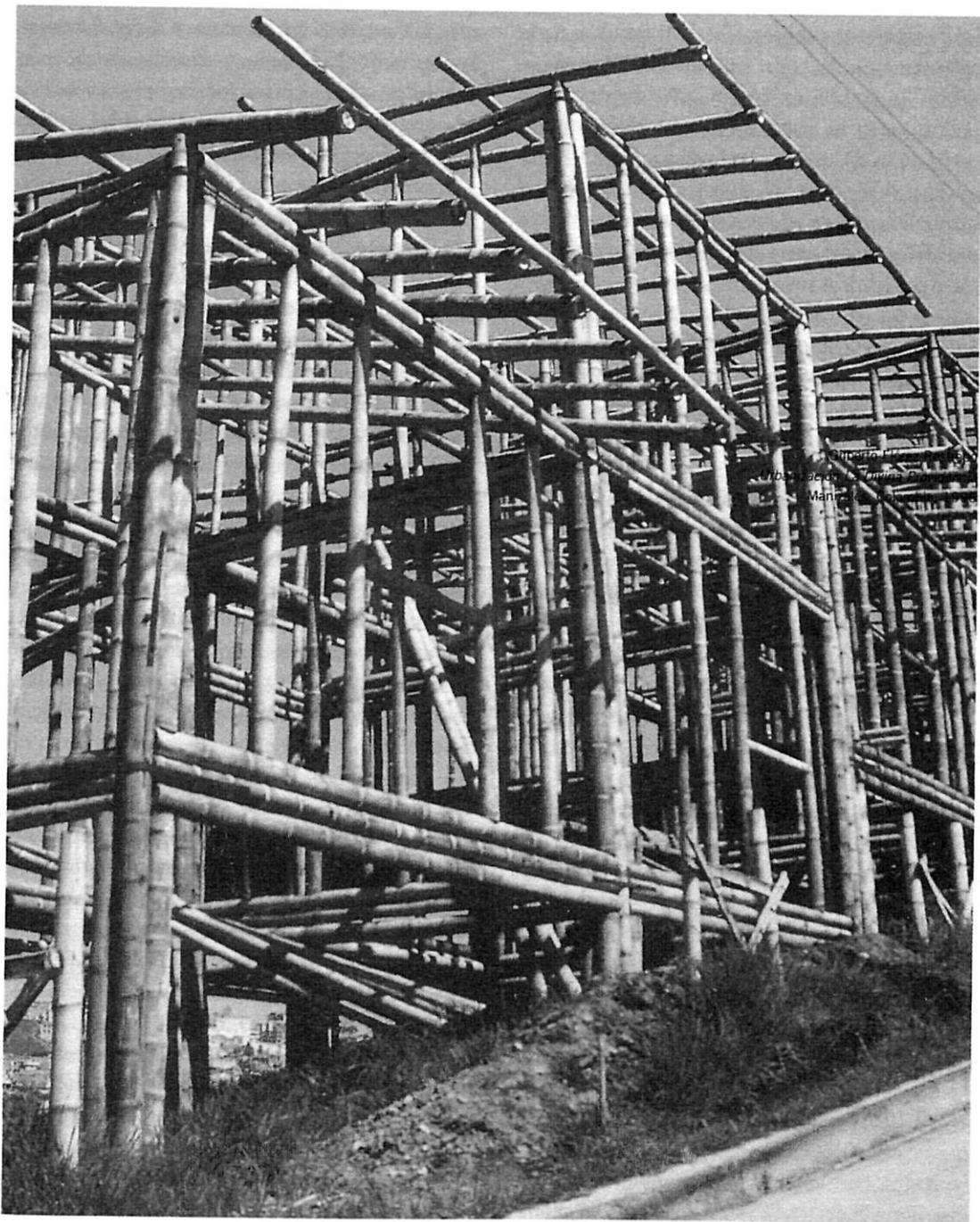
económicas, llamadas genéricamente reformas neoliberales, una “ruta de navegación” obligada por la ortodoxia universitaria y política a contar del denominado “Consenso de Washington”. Sin embargo, los propios hechos también se encargaron de dejar en evidencia el carácter limitado de esa visión. Muchos países que han adoptado todas o la mayoría de las “recetas” propuestas (muchas de las cuales han tenido un amargo sabor) han comprobado en carne propia que el anhelado despegue no se produce. Quizás por todo ello, de un tiempo a esta parte, la reflexión ha derivado hacia otros derroteros. Y de alguna forma los cambiantes paradigmas del progreso han ido valorizando la relevancia de la política.

De partida, ha emergido una doble constatación: la primera es que las instituciones, entendidas como el conjunto de normas formales e informales que perfilan los patrones de conducta y contienen el registro de incentivos que inducen el actuar de los agentes económicos, son de una gigantesca importancia para el desarrollo. El asunto es claro: ninguna política pública se aplica en el vacío. Al revés, por definición, las políticas públicas se insertan en una intrincada red o tejido de instituciones económicas y políticas. Por ejemplo, todo proyecto de reforma tributaria, no pasará de ser un manifiesto de intenciones si en el país en que se pretende implementar no hay tribunales capaces de poner atajo a la evasión, o una misma legislación sobre inversión extranjera tendrá mucho mayor éxito en un país donde los contratos se cumplen que en otro donde ello sea una quimera. En idéntico sentido es la falencia de las instituciones la que ha obstaculizado la implantación de la economía de mercado en las naciones de la antigua Unión Soviética y ha dejado al descubierto los pies de barro de unos cuantos “tigres asiáticos”.

La segunda es que América Latina tiene un alto déficit en la calidad de sus instituciones. Cualquiera sean los indicadores que se utilicen, en todos ellos la región aparece desfavorecida. Sin ir más lejos, diversos estudios y entre ellos el de Kaufmann, Kraay y Zoido Lobatón (1999) han hecho esfuerzos por agrupar diversos indicadores y fuentes. En la medición de las categorías “imperio de la ley”, “control de la corrupción”, “efectividad del gobierno” y “marco regulatorio”, América Latina aparece detrás de los países desarrollados (y muy lejos), del Sudeste Asiático, de Europa del Este y del Medio Oriente, vale decir sólo superando a resto de Asia y África en las tres primeras. Sólo figura razonablemente bien en la cuarta. Otro tanto ocurre con los indicadores utilizados por el Banco Mundial. Sin duda, América Latina muestra ahí su verdadero talón de Aquiles.

Una verdadera marea de estudios recientes ha hecho incontrarrestable el vínculo entre desarrollo y calidad de las instituciones, o si se quiere, entre desarrollo y capital institucional. Sin embargo, poco y nada se ha avanzado en una cuestión central: ¿qué hace que los países tengan buenas o malas instituciones? O en términos más prácticos: ¿cuáles son los factores que permiten mejorar el tejido o incrementar el capital institucional?

Aún a falta de investigación y análisis concluyente, una certeza intuitiva emerge con fuerza: debe existir una conexión entre calidad de las instituciones y calidad de la política. Como afirma el Informe sobre Progreso Económico Social en América Latina del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) del año 2000 «las instituciones públicas son, por naturaleza, la expresión de fuerzas políticas a través de las cuales las sociedades intentan resolver sus problemas colectivos”. Por consiguiente, la calidad de



las instituciones públicas debe estar influida, necesariamente, por las reglas y prácticas del sistema político». La conclusión es aún más categórica: «La política ejerce su mayor impacto en el desarrollo a través de su efecto sobre las instituciones. La lógica es clara: si la política es clave para la creación y el mantenimiento de las instituciones, y éstas últimas son claves para el desarrollo, la política será a su vez clave para el desarrollo».

La síntesis puede también expresarse en términos más simples: no hay buena economía con mala política y no hay instituciones fuertes con democracias débiles.

PROBLEMAS DE REPRESENTACIÓN, AGENCIA Y AGREGACIÓN

¿Qué anda mal en la política latinoamericana? El mencionado informe del BID, titulado “Desarrollo, más allá de la economía” explora el tema desde una perspectiva novedosa. La reflexión del BID asume como punto de arranque que todo sistema político democrático debe resolver adecuadamente problemas de representación, agencia y agregación.

Los problemas de representación aparecen cuando grupos minoritarios logran influenciar y sesgar el funcionamiento del sistema político en su favor, apartándolo de los intereses generales y mayoritarios; los problemas de agencia se presentan cuando los políticos —ya sea en el ejecutivo o en el legislativo— persiguen metas y objetivos propios distintos de aquellos para el que han sido elegidos; y, finalmente, los problemas de agregación emergen cuando los representantes, una vez elegidos, son incapaces de conciliar y articular intereses contrapuestos provocando paralizantes bloqueos en la acción gubernativa. Por supuesto, cada uno de estos problemas afecta el desarrollo. Habitualmente los proble-

mas de representación promueven desigualdades en la distribución del ingreso y en el abanico de oportunidades como ocurre, por ejemplo, cuando la educación universitaria a que acceden los sectores más pudientes es subsidiada a costa de la básica y media que favorece a los más pobres. Los problemas de agencia se expresan en corrupción que afecta a la gestión del gobierno, ya sea por el “desvío” de recursos públicos o la “subasta” de regulaciones y leyes portadoras de regímenes particulares plagados de favoritismos. Por último, los problemas de agregación se manifiestan en la incapacidad del sistema para tomar decisiones oportunas. Es efectivo que en esta materia se requiere un adecuado equilibrio. Los sistemas políticos deben ser capaces de reaccionar con la prontitud que exijan las circunstancias, pero no deben ser permeables a intentos de cambios caprichosos, miopes o demagógicos. Sin embargo, no es menos cierto que un sistema propenso al bloqueo demora la respuesta a factores exógenos, mantiene en suspenso la aplicación de reformas estructurales necesarias y no pocas veces alienta tentaciones autoritarias para gobernar saltándose al Congreso.

Sin perjuicio de advertir —así lo hace el propio informe— que cada uno de estos problemas se ha analizado en forma limitada, vale decir, sin pretender agotar las casualidades y teniendo siempre a la vista el carácter conexo de los fenómenos, es interesante detenerse en algunos de los hallazgos de la investigación.

En materia de problemas de representación el estudio se centra en dos aspectos: la participación política en general y el impacto de los sistemas electorales. En la participación electoral es presumible encontrar los casos más corrientes de sesgos en la representación, como ocurriría en un país, por

ejemplo, donde los sectores de mayores ingresos participarán porcentualmente mucho más que los de bajos ingresos o donde los hombres votarán en números abrumadoramente mayores que las mujeres. No es ése el caso de América Latina, donde la evidencia y los datos contenidos en la investigación no reflejan grandes diferenciales a la hora de concurrir a las urnas y votar, ni por edad, ni por nivel de ingreso, ni por educación, ni por género. En lo que respecta a lo sistemas electorales, el estudio, siguiendo diversas investigaciones académicas recientes, distingue entre los incentivos que ellos generan para los representantes. Así, al menos teóricamente, algunos sistemas —el ejemplo clásico es el uninominal, donde cada distrito elige sólo un representante— generan incentivos para que los parlamentarios respondan a los intereses locales y de sus representados formándose así un vínculo muy estrecho con ellos. Otros sistemas, en cambio —el ejemplo clásico es el proporcional, en lista cerrada y en circunscripción nacional— generan incentivos inversos, ya que éstos últimos inclinan a los parlamentarios a defender intereses generales y forman vínculos estrechos no tanto con los votantes sino con las autoridades de los partidos. En el primer caso, la elección dependerá siempre de los votos “personales” que el candidato obtenga; en el segundo, la elección dependerá de los votos “de partido” que la colectividad obtenga y del lugar preferente que el candidato haya logrado en la lista.

¿Qué incentivos generan los sistemas electorales de América Latina? ¿La inclinación es hacia la vinculación con los electores o con los partidos? La respuesta es que los sistemas electorales de la región son los que en todo el mundo generan más inclinación hacia los partidos. Algunos podrían pensar que esas son buenas noticias, ya que presumiblemente entonces habrá menos propensión hacia la

representación de intereses regionales o particulares y más hacia los generales. Pero, claramente, ello no es así. La orientación partidista de los sistemas electorales en algunos casos, cuando no en la mayoría, facilita la cooptación de los partidos como tales hacia intereses particulares y espurios, toda vez que en la región los partidos funcionan en un marco de baja democracia interna, nula transparencia, alto clientelismo y en medio de sistemas de financiamiento de campañas muy opacos. Aquí cabe un razonamiento a *contrario sensu*: si los partidos representarían habitualmente intereses generales no tendrían el bajo prestigio que hoy ostentan y no serían sindicados como factores de corrupción.

Los problemas de agencia son analizados con el cristal de cuatro factores: nivel de participación política, libertad de prensa, fortaleza de los partidos y presencia de pesos y salvaguardas institucionales. ¿Qué dicen cada uno de ellos? La participación electoral no arroja muchas claves: aunque es muy disímil en la región (apenas arriba del 30% en países como Guatemala y Colombia; sobre el 80% en Uruguay y Costa Rica) la región se encuentra en un punto medio entre el elevado nivel europeo y el bajo africano. La importancia del dato tiene que ver con la evidencia de que altos grados de participación conlleven por definición mayores grados de vigilancia y control sobre los representantes. La libertad de prensa ha mejorado sensiblemente, en el sentido de haberse disipado las amenazas más brutales —no obstante subsistir en forma más sofisticada y ser particularmente agudas en países como Perú— pero no es fácil calibrar hasta dónde la prensa impide efectivamente la extensión de los problemas de agencia. La investigación en cualquier caso arroja un resultado muy interesante: la circulación de periódicos en América Latina es muy inferior a la esperable conforme a su nivel de desarrollo y los indi-

ces de libertad de prensa. Queda entonces la duda acerca de si la demanda por información (medida por la circulación de periódicos) es anormalmente baja. El tema de los partidos es concluyente: son muy volátiles en términos de apoyo y se encuentran en creciente desprestigio ante la ciudadanía, incluso en aquellos países en que tradicionalmente han sido fuertes y han contado con gran arraigo. El tema de los partidos es relevante en términos de los problemas de agencia ya que es de presumir que partidos bien estructurados y con sólidas raíces en la sociedad operan como muros de contención de las conductas desviadas de sus miembros. Finalmente las salvaguardas institucionales parecen en general muy febles en toda la región. Es muy común que la separación de los poderes —la base de la idea de los contrapesos— sea fácilmente vulnerada por el ejecutivo, la justicia es habitualmente muy dependiente del poder político, las facultades de fiscalización de los Congresos son muy esmirriadas y los organismos teóricamente independientes de supervigilancia y control, como las Contralorías, las más de las veces no ejercen sus funciones con la autonomía debida, carecen de medios humanos y materiales adecuados y operan en medio de marcos normativos muy defectuosos. La conclusión del estudio cae por su propio peso: «...los problemas de agencia son bastante serios en la región».

Finalmente, los problemas de agregación son sustanciales al del régimen político latinoamericano: el presidencialismo.

En verdad, no deja de ser curioso lo que ha ocurrido con el tema. Durante los años 70 gran parte de la reflexión académica acerca de las razones que provocaron el derrumbe democrático generalizado en la región concluyó que importante responsabilidad debía asignarse al régimen político. La dualidad de

legitimidad (Ejecutivo y Legislativo), la rigidez de su funcionamiento, la alta posibilidad de bloqueo y sobre todo la dificultad para “procesar” las crisis políticas provocadas por gobiernos ineficientes y/o carentes de respaldo llevaron a plantear el reemplazo del régimen presidencial. Sin embargo, la academia y la realidad tomaron rumbos opuestos. No sólo ningún país de América Latina derivó hacia el parlamentarismo o semi-presidencialismo, sino que hay argumentos para sostener que el presidencialismo se ha vigorizado en estos años.

En cualquier caso, las posibilidades de que nazcan problemas de agregación dependen críticamente del grado de fragmentación partidista. La evidencia comparada y los datos recogidos por el estudio permiten concluir que las posibilidades de bloqueo son mayores en América Latina que en cualquier otra región del mundo (aunque también se observan diferencias entre los países de la región, siendo en algunos altísima como Ecuador, en otros razonable, como Argentina, y en otros tantos baja, como ocurre en los países que tienen sistemas básicamente bipartidistas como Honduras). A su vez, la fragmentación, esto es el número efectivo de partidos representados en el parlamento es la segunda más alta del mundo, sólo detrás de los países desarrollados y superando a todas las otras zonas. De más está decir, que tales antecedentes ahorran palabras acerca de la persistencia de una de las características comunes en mal funcionamiento político de la región: los gobiernos minoritarios.

DOS CARAS DE LA MISMA MONEDA

La descripción de los problemas antes reseñados da cuenta de la intensidad de la agenda de reformas políticas que América Latina deberá encarar en el futuro próximo. Todo indica que cada país deberá buscar mejores ajustes y equilibrios para que el ré-

gimen político funcione con mayor fluidez, el sistema electoral equilibre mejor los incentivos, los mecanismos de control aumenten su eficacia y los partidos actúen en un ambiente de mayor transparencia, por citar sólo algunas de las enmiendas más obvias. A su turno, el esperado mejor funcionamiento del sistema político debiera repercutir en el indispensable remozamiento y vigorización de las instituciones fundamentales para el desarrollo.

Lo significativo es que la necesidad de tales cambios sea entendida como complementaria y coadyuvante a las reformas económicas. Hasta ahora, reforma económica y política han sido visualizadas casi como compartimentos estancos carentes de vasos comunicantes. En tal sentido, es a la vez, notable y preocupante, la ausencia de consideraciones de índole política a la hora de formular sus programas en que habitualmente incurren los organismos multilaterales de crédito.

Una razón adicional llama a poner atención al factor político: de alguna forma la llamada "primera generación" de reformas económicas en América Latina fue ejecutada, tal como ha acreditado Moisés Naim (1995), primordialmente por el ejecutivo y

en relativo aislamiento del resto del sistema político. A su vez, ella consistió básicamente en cambios de reglas del juego que afectaban la macroeconomía y en nuevas políticas que implicaron más bien el desmantelamiento de agencias que la creación de nuevas organizaciones. Sin embargo, las reformas que hoy se precisan, llamadas de "segunda generación", tienen un rasgo en común: son mucho más complejas... políticamente. No hay dónde perderse: bajar los aranceles es menos complicado políticamente que, por ejemplo, introducir una reforma que afecte la gestión de la educación pública, modernizar la previsión o flexibilizar los mercados laborales.

¿Qué concluir? Algo casi de perogrullo. Que la política importa y mucho. Su buen o mal funcionamiento agudiza o suaviza las tensiones que afectan la gobernabilidad y a la larga la legitimidad misma de la democracia, fortalece o debilita la atmósfera institucional que termina por influenciar decisivamente el éxito o fracaso de las reformas económicas y contribuye a generar o estancar el progreso económico y el avance social. Por lo mismo, en el umbral del nuevo siglo es más necesario que nunca que América Latina no olvide que política y economía son apenas dos caras de la misma moneda. ●