

AMERICA LATINA. EL GOBIERNO DE LA DEMOCRACIA EN TIEMPOS DIFICILES

Por JUAN CARLOS TORRE

I

La última década se ha caracterizado en numerosos países de América Latina por la difícil convivencia entre una democracia política en curso de consolidación y una grave crisis, que mantiene a los países de la región bajo el signo de la emergencia económica. Este fenómeno es más novedoso de lo que aparece a primera vista. Los interregnos democráticos previos vividos por los países latinoamericanos tuvieron lugar durante ese vasto y sorprendente auge económico internacional que se extendió entre la finalización de la Segunda Guerra Mundial y el estallido de la crisis del petróleo. Abrumadas por el peso de problemas estructurales de larga data, políticos y económicos, las elites políticas de América Latina no percibieron claramente entonces que estaban inmersas en un proceso expansivo que impulsaba el crecimiento y ampliaba la capacidad de integración social de sus países. Ahora se sabe, a la distancia, que aquélla fue una época de relativa prosperidad y que la que comenzó con la crisis de la deuda externa hacia 1982 constituye el laboratorio más exigente para la puesta a prueba de la relación conflictiva entre democracia y emergencia económica.

La forma en que nuestras elites políticas abordaron inicialmente este formidable desafío evoca la parábola del médico y del sepulturero con la que Adolf Sturmthal describió la experiencia de la socialdemocracia europea en los años veinte y treinta (1). Los partidos que emergieron victoriosos en las

(1) A. STURMTHAL: *La tragedia del movimiento obrero*, Buenos Aires, Ed. Huella, 1956, cap. VII.

primeras elecciones que inauguraron el ciclo democrático se plegaron en muchos casos a la idea optimista de que la penuria económica, identificada con los regímenes autoritarios en retirada, podía ser fácilmente sepultada y que, en su lugar, podían echarse los cimientos de nuevas políticas de progreso y bienestar. Esta actitud debió mucho a las circunstancias del cambio político. A la hora de las elecciones pareció natural soslayar por un tiempo las restricciones económicas, no siempre cabalmente evaluadas, para ir al encuentro de las expectativas de quienes se habían visto postergados por los poderes autoritarios. Así, el pecado de la traición pareció entonces más mortal que el del error.

Muy rápidamente, la aceleración inflacionaria que desencadenó esa política de reparación social esterilizó los objetivos redistributivos, a la vez que los condicionamientos puestos por la deuda externa —menos recursos para la inversión y más incertidumbre económica— hicieron evidentes las limitaciones del crecimiento. En algunos casos, como en Bolivia y Ecuador, esto se manifestó en derrotas electorales de las fuerzas progresistas y su reemplazo por coaliciones de centro-derecha; en otros, como en Argentina y Brasil, las mismas fuerzas que habían creído inaugurar una época marcada por la justicia social se vieron precipitadas a una situación de emergencia económica que planteó problemas y opciones para las cuales no estaban bien preparadas. A riesgo de poner en peligro la propia suerte de la transición hacia la democracia, los nuevos Gobiernos debieron hacerse cargo de una crisis que, en su momento, habían subestimado. Así, en el corto plazo, su prioridad no pudo ser la redistribución, sino la estabilización económica, y en el mediano plazo, el objetivo no pudo ser una política de cambios progresivos, sino mantener la acumulación de capital (Brasil) o restablecerla (Argentina).

En la actualidad, los márgenes de libertad para el error se han reducido drásticamente. La emergencia económica ha ejercido una docencia implacable, y los líderes políticos surgidos en el segundo turno electoral del proceso de democratización son bien conscientes de que, o bien se convierten en el médico de cabecera del frágil orden económico de la región, o bien se condenan a ver cómo se diluye su capacidad de gobierno. Durante los años ochenta, y frente al drama de los gobiernos democráticos embarcados en el arduo aprendizaje de la administración de la crisis, fueron muchas las voces que se alzaron reclamando comprensión y asistencia financiera a los círculos dirigentes de los países del Norte. A falta de ella, se argumentó, ese aprendizaje estaba destinado al fracaso y se corría el riesgo de que surgieran nuevos líderes alternativos, menos sensibles a las razones de la emergencia económica y más proclives a políticas populistas y antagónicas. La llamada de alerta tenía rostros bien definidos: Carlos Menem en Argentina, Jaime Paz Zamora

en Bolivia, Carlos Andrés Pérez en Venezuela, etc. Por cierto, ese llamado tuvo un escaso eco; pero, más importante, el temido riesgo no llegó a materializarse. Más bien, hoy asistimos en América Latina, luego del patético espectáculo de súbitos virajes ideológicos, a una sugestiva convergencia en las políticas de austeridad frente a la crisis.

Es en estas circunstancias cuando se renuevan las advertencias: «La crisis económica de la década del ochenta podrá desencadenar una crisis política en la década del noventa. La adversidad económica ya está corroyendo las bases de los Gobiernos democráticos en diversos países. En ellos, la esperanza infundida por los nuevos líderes se ha transformado en frustración a medida que la austeridad se tornó en un hecho permanente» (2). Dirigido como está, también él, a influir, el pronóstico del *Interamerican Dialogue* puede aparecer sesgado por la retórica del alarmismo político —que magnifica los peligros con el fin de suscitar una acción correctiva por parte de aquellos a quienes se considera ubicados en una posición estratégica. Sin embargo, los temores que evoca se nutren asimismo de la ansiedad intelectual que provoca el desenvolvimiento del proceso de democratización sobre el telón de fondo de la grave emergencia económica. Frente a este inquietante escenario latinoamericano es difícil resistir la tentación de apurar el paso para situarse ventajosamente en los tramos finales de los años noventa y poder comprobar así si éste habrá tenido ese previsible desenlace catastrófico o si, en cambio, nos sorprenderá con una resolución innovadora. La cuestión que está en juego en aquellas advertencias políticas y en estas preocupaciones intelectuales es el adecuado equilibrio entre la legitimidad y los resultados de la democracia.

II

Con la perspectiva que dan los años transcurridos parece productivo abordar esta cuestión a partir de las premisas colocadas por las primeras reflexiones sobre la transición desde los regímenes autoritarios en América Latina. Es sabido que para la tradición intelectual predominante en la región, con su énfasis en la teoría de la dependencia y el enfoque de las luchas de clases, el análisis de la transición comportó la entrada a un universo conceptual hasta entonces generalmente devaluado. Una experiencia vital —los padecimientos bajo el autoritarismo—, pero también los requerimientos del objeto de estudio —¿qué son las transiciones sino complejas operaciones políticas de acomodación de intereses?—, condujo a la revalorización de las instituciones de

(2) *Interamerican Dialogue Report*, 1989.

la democracia política. Este paso fue dado, empero, en medio de las voces que prevenían contra el deslizamiento hacia una visión demasiado romántica de unas instituciones democráticas que, de ser meros epifenómenos, pasaban a revestir ahora un *status* central tanto desde un punto de vista conceptual como normativo.

Así, entonces, en forma congruente con esta llamada de atención, se puso cuidado en distinguir, en el proceso de transición, un primer momento, referido a la instalación de la versión más institucional de la democracia, como sistema de derechos ciudadanos y de normas que regulan la competencia y el acceso al poder gubernamental. A él le seguiría un segundo momento, el de la «democratización», consistente en el pasaje a formas de democracia social y económica, por la introducción de una mayor equidad en las relaciones entre los grupos sociales y en la distribución de los bienes económicos (3). La distinción entre estas dos transiciones, al tiempo que desplegó ante los nuevos líderes democráticos las líneas de un programa de acción, fue acompañada frecuentemente por el señalamiento de que la legitimidad de la democracia política habrá de ser tanto más firme cuanto mayores sean sus resultados en el plano de la democracia social y económica.

Esta invitación a ir más allá de la democracia política, a la hora en que ésta trabajosamente reemergía en un ambiente que había sido tradicionalmente inhóspito a sus derechos, no sólo reflejó los valores dominantes en el campo intelectual de la región. También reflejó la doble sensibilidad con la que los propios líderes políticos encararon la tarea de la transición desde los regímenes autoritarios. Así, por ejemplo, durante su campaña electoral a la presidencia, R. Alfonsín supo llevar fervor a sus simpatizantes, de un lado, recitando en las tribunas el catálogo de derechos y garantías de la Constitución liberal argentina, y del otro, proclamando, con igual eficacia, que «con la democracia se come, se educa, se cura». La dilatación del horizonte de la democracia descansó, por cierto, sobre una convicción —¿cómo consolidar la democracia en medio de las desigualdades?—, pero debió mucho, asimismo, a la sensación de «nuevo comienzo» alimentada por la confesión de los regímenes autoritarios en retirada de su flagrante fracaso.

Sin embargo, mucho antes de que debieran probar su capacidad para llevar a cabo reformas sociales y económicas progresivas, los nuevos regímenes democráticos se vieron expuestos a un desafío previo y no menos crucial para el afianzamiento de la legitimidad del orden democrático en gestación:

(3) G. O'DONNELL/PH. SCHMITTER: *Transiciones desde un Gobierno autoritario*, vol. 4: «Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas», Buenos Aires, Ed. Paidós, 1988, cap. 2.

la gestión misma de la crisis económica. Como señalamos antes, los líderes políticos de la transición subestimaron inicialmente la gravedad de este desafío; la misma falta de realismo se filtró en la reflexión intelectual. La parsimonia con la que se desarrollaron los argumentos sobre los méritos relativos de la democracia política en curso respecto de los objetivos más deseables de la democratización social y económica tuvo implícita la confianza en que éstos tenían un lugar más o menos próximo en la agenda pública, y ello sólo era concebible a condición de relativizar la gravedad de la emergencia económica. Los elaborados e inteligentes escenarios propuestos para llevar a buen puerto la transición desde los regímenes autoritarios no tuvieron paralelos con respecto al tratamiento de la crisis. Como ocurrió en el discurso de los líderes políticos, ella fue evocada como parte del legado recibido, pero no se sacaron todas las consecuencias que de allí se derivaban para las tareas inmediatas de las nuevas democracias, siendo la primera de ellas la de abordar los problemas urgentes de la emergencia económica.

III

Las consecuencias de la apremiante situación a la que se vieron precipitados los países de la región fueron visibles, asimismo, en el plano de las instituciones: aquí lo que comenzó a importar no fue ya sólo su carácter democrático, sino también su capacidad de gobierno. En efecto, a poco de andar sobre las turbulencias de la crisis fue haciéndose cada vez más evidente que la consolidación de las transiciones estaba requiriendo de más Gobierno y no de menos Gobierno. Este ha sido un descubrimiento paradójico para unos países que están saliendo del imperio de la regla autoritaria. El clima cultural que se respira en los tiempos actuales de la democracia latinoamericana apunta en otra dirección: hacia la recuperación de los derechos para intervenir en forma autónoma en la vida política y la ampliación de los canales de participación ciudadana, hasta hace poco clausurados.

Sin embargo, devolver la voz a los intereses sociales no significa necesariamente que una demanda legítima se convierta en una acción eficaz para superar la emergencia económica en la que se encuentran los países. Más aún, puede suceder que la multiplicación de las demandas lleve a un bloqueo recíproco y que éste, a su turno, bajo la forma de la parálisis gubernamental, genere en la opinión pública una sensación de frustración que vaya erosionando las credenciales del nuevo orden democrático. A lo largo de estos años esta amenaza ha acompañado, como la sombra al cuerpo, al desenvolvimiento de las nuevas democracias de América Latina. En las presentes circunstancias,

parece necesario contar con un Gobierno capaz de resolver las controversias entre las diferentes demandas y de ordenar las prioridades; en fin, un Gobierno en condiciones de producir decisiones. La falta o la debilidad de la decisión gubernamental termina potenciando la ingobernabilidad de los intereses sociales librados a sí mismos.

El retorno de la amenaza de la ingobernabilidad, endémica entre algunos países de la región, ha tenido la virtud de poner de manifiesto el complejo significado encerrado en la fórmula democrática de gobierno. La democracia no consiste sólo en garantizar la voz y la participación de la más amplia expresión de la sociedad. Ella es también un sistema de gobierno, como lo ha recordado recientemente R. Dahrendorf (4) con referencia a la ola democratizante en los países de Europa Oriental; en este sentido, ella implica que quienes gobiernan deben tener el respaldo de la mayoría; pero, igualmente, deben tener la capacidad para decidir. En la transición desde los regímenes autoritarios es comprensible que prevalezca un espíritu de devolución, que apunta a transferir la iniciativa política hacia abajo y a controlar a los poderes gubernamentales. Pero muy pronto se hace evidente que, a menos que los nuevos regímenes democráticos dispongan de capacidad de gobierno, se agudizarán los problemas creados por la emergencia económica, comprometiendo así la propia suerte del proceso de transición.

¿Cómo construir, pues, esa capacidad de gobierno? Este interrogante ocupó un lugar privilegiado en las reflexiones realizadas en las vísperas de la apertura hacia la democracia política. La respuesta más generalizada consistió en proponer estrategias de cooperación entre actores políticos y sociales bajo la forma de pactos y acuerdos. Dichos pactos y acuerdos producen capacidad de gobierno recurriendo, de manera consensuada y transparente, a la selección y reducción de las demandas con vistas a armonizar las expectativas políticas con las restricciones económicas.

IV

Esta fórmula de gobierno para la gestión de la crisis en las nuevas democracias de la región ha probado ser más fácil de enunciar normativamente que de concretar en los hechos. En efecto, ha habido casos en los que faltaron los protagonistas y las motivaciones para encararla. Una vez que se fueron retirando los regímenes autoritarios, más rápida y más plenamente en unos

(4) R. DAHRENDORF: «Caminos hacia la libertad: la democratización y sus problemas en Europa central y oriental», en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 18, julio-diciembre de 1990, págs. 85-96.

países que en otros, el mundo político y social que quedó al descubierto mostró más rasgos de continuidad que de cambio y, por tanto, una disposición diferencial según los casos a las estrategias de cooperación. Es verdad que, en términos generales, en el nuevo clima cultural las actitudes moderadas predominan sobre los reflejos extremistas, que fueron hegemónicos en un tiempo no muy lejano, y esto constituye, por cierto, una innovación auspiciosa. Pero, en el plano de las formas de hacer política, los países se encontraron devueltos a estilos y conductas arraigadas como si, una vez removida la lápida del autoritarismo, hubiese de nuevo aflorado intacta la vieja vegetación política.

Este reencuentro con el pasado estuvo lejos, por cierto, de constituir un obstáculo a la marcha de las transiciones en todos los casos. En Uruguay, por ejemplo, ha implicado la restauración de la antigua tradición democrática articulada por el predominio de sus dos principales formaciones políticas —el Partido Colorado y el Partido Blanco—, caracterizadas por una baja diferenciación ideológica, una alta permeabilidad social, un liderazgo predisuesto al compromiso (5). Esta vuelta a un estilo político que probó ser más sensible a la construcción de consensos que a la implementación de reformas fue recibida con alguna insatisfacción por la opinión ilustrada de un país que sobrelleva una ya larga y melancólica medianía económica. Pero esa predisposición a la convergencia política, forjada a partir de una legislación electoral que dificulta la creación de mayorías parlamentarias monocolors, permitió a la nueva democracia uruguaya entrar, comparativamente con menos sobresaltos, a los tiempos de la austeridad prolongada.

En Chile también el complejo proceso de la transición está, en principio, facilitado por el hecho de que las prácticas de la convivencia democrática tiene un hondo arraigo: no necesitan ser reinventadas, sino, en todo caso, retomadas de nuevo (6). Esto es precisamente lo que está sucediendo en el marco de la reciente liberalización política, en el cual la coalición gobernante, con eje en la democracia cristiana y el socialismo, gestiona con una voluntad de compromiso que tiene un largo linaje en las elites políticas chilenas, el desafío puesto por la subsistencia de los poderes autoritarios creados por Pinochet. Esta transición, hecha de pequeños pasos por un sistema de partidos que recupera su lugar central en el juego político, desplazando de allí a las organizaciones sociales que llevaron la iniciativa contra la dictadura, cuenta,

(5) CH. GILLESPIE/L. E. GONZÁLEZ: «Uruguay: The Survival of Old and Autonomous Institutions», en L. DIAMOND/J. LINZ/S. M. LIPSET: *Democracy in Developing Countries*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1989, vol. 4.

(6) A. VALENZUELA: «Chile: Origins, Consolidation and Breakdown of a Democratic Regime», en L. DIAMOND/J. LINZ/S. M. LIPSET: *op. cit.*

además, con otro hecho a su favor: un legado económico más saludable y menos acosado por los agudos desequilibrios que conocen otros países de la región, lo cual ayuda a la cautelosa negociación de la nueva institucionalidad.

Si la vuelta a las formas tradicionales de hacer política permitió en Uruguay y en Chile que las estrategias de cooperación encontraran los protagonistas y las motivaciones indispensables para comenzar a implementarse, la misma experiencia en Argentina y Brasil tuvo resultados opuestos. En Argentina se recreó con el mismo vigor de otros tiempos la fuerte competencia entre los dos principales partidos —el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical—, exacerbada ahora por el novedoso desenlace de las primeras elecciones democráticas (7). La victoria de R. Alfonsín en 1983 puso fin a casi cuarenta años de indisputada hegemonía electoral del peronismo, abriendo el espacio a una redistribución del poder político. La pugna que desde entonces se entabló por la consolidación o la rectificación de ese nuevo escenario dictó a radicales y peronistas por igual actitudes poco propicias a la cooperación. El retorno del peronismo al Gobierno en las elecciones de 1989 no alteró sustancialmente la confrontación intransigente que acerca y opone a estos dos partidos y que hace del *adversary politics* la regla, y del compromiso la excepción. Los efectos negativos de esta dialéctica política, además, se potencian porque la capacidad de mediación de los partidos argentinos es limitada; en los hechos, éstos compiten mal con la fuerza de los intereses organizados —los llamados «factores de poder»—, que movilizan sus influencias y avanzan sus demandas al margen de ellos y de manera pretoriana sobre los Gobiernos.

Mientras que en Argentina la transición hizo reaparecer el paisaje familiar de una clase política enfrentada consigo misma en un juego de suma cero y, a la vez, desbordada por los poderes corporativos, en Brasil es el viejo problema de la representación política el que, ahora agravado, quedó al descubierto. A primera vista, las posibilidades para la cooperación parecen ser mejores en este caso porque está ausente el estilo altamente competitivo que prevalece entre los líderes partidarios argentinos. Más bien, la política brasileña se ha desarrollado tradicionalmente en torno de un «inveterado centrismo» en el que todos parecen estar en alianza con todos (8). Pero lo que impide que esta disposición al compromiso se traduzca en capacidad de gobierno es,

(7) J. C. TORRE: «Argentina, il ritorno del peronismo», en G. URBANI/F. RICCIU (eds.): *Dalle armi alle urne. Economia, società e politica nell'America Latina degli anni novanta*, Bologna, Il Mulino, 1991.

(8) M. DO C. CAMPELLO DE SOUZA: «The Brazilian New Republic. Under the 'sword of Damocles'», en A. STEPAN (ed.): *Democratizing Brazil*, New York, Oxford University Press, 1989.

primero, su carácter ideológicamente amorfo, y segundo, que no tiene por sujeto a una clase política portavoz de organizaciones partidistas responsables ante sus votantes. El retorno a la democracia en Brasil se dio bajo la persistencia de una política de élites de bases regionales y patrimonialistas, que es la verdadera columna vertebral de una constelación de partidos internamente fragmentados; no sorprende que en este marco se vuelva extremadamente difícil la formación de mayorías de gobierno estables y disciplinadas. Con una legislación electoral que lo favorece, el perfil del sistema de partidos cambia constantemente acompañando el vaivén de las lealtades políticas de las elites regionales. A la vez, el viejo problema de la representación política se presenta hoy agravado porque la transición ha expuesto más al desnudo la brecha entre una política elitista y una sociedad que se ha modernizado en las últimas décadas. El surgimiento de nuevos actores trabajadores, nuevas clases medias y nuevos grupos de empresarios ha hecho más visibles las debilidades de las pautas tradicionales de integración política y representación; éstas están mostrando grandes dificultades para articular las tendencias centrífugas inherentes a una sociedad que está cambiando y está revelando mayor capacidad para formular y avanzar sus demandas.

V

Esta inercia de las formas de hacer política debió mucho de su eficacia a otro orden de factores. La necesidad de las estrategias de cooperación resulta de adoptar la perspectiva del sistema en su conjunto. Pero en el proceso de la transición hay otra necesidad no menos urgente desde la perspectiva de los actores políticos en sí mismos: nos referimos a la necesidad de diferenciar sus identidades y de apropiarse de montos crecientes de poder para reforzar o expandir su participación social y política. En una situación fluida, donde viejos y nuevos actores pugnan por su lugar en el orden posautoritario, es probable que los llamados a la cooperación no encuentren siempre la audiencia apropiada.

Primero, porque cuando se asiste al despliegue de nuevos movimientos sociales y políticos que buscan su reconocimiento, los objetivos que guían su acción son habitualmente no negociables: toman la forma de una afirmación intransigente de la nueva identidad, que lleva a una movilización en la que son menos importantes las pérdidas y ganancias que depara, que el reforzamiento de la solidaridad colectiva de sus miembros. En circunstancias donde predomina la acción expresiva sobre la acción instrumental, la lógica del intercambio político, que descansa sobre fines divisibles, tiene, por cierto, dificultades para comenzar a operar. La segunda razón por la que los pactos

y los acuerdos son difíciles en la transición es porque comportan, de hecho, un congelamiento de las relaciones de fuerza. Sucede, sin embargo, que al levantarse las restricciones que limitaban el juego institucional se crean nuevas oportunidades políticas que buscarán ser aprovechadas por los distintos actores para colocar en otro nivel de equilibrio sus respectivas posiciones. De allí que las propuestas que impliquen una neutralización de la competencia aparezcan contradictorias con la idea de barajar y dar de nuevo que motoriza las expectativas durante la retirada de los regímenes autoritarios y que sean, en consecuencia, a menudo resistidas.

Las reservas con las que los sindicatos acogen las invitaciones a la concertación social remiten generalmente a las razones evocadas. Clausurado el ciclo autoritario, ellos tienden a privilegiar la recuperación de su personalidad institucional y su sostén de masas, lo cual supone el ejercicio de una capacidad de reivindicación autónoma y liberada de las cauciones que soportaba hasta entonces. Considerados desde este ángulo, los acuerdos articulados a través de las políticas imperativas de ingresos entrañan un fuerte condicionamiento sobre los objetivos que los sindicatos tienen planteados como organización. Por otro lado, la delegación de su poder de negociación en una instancia centralizada de carácter tripartito, encargada de fijar los precios y los salarios, tiene para ellos consecuencias más amplias que las que trae aparejada la participación en la política de ingresos para las empresas. Mientras que éstas sólo comprometen su libertad para establecer precios y conservan la facultad de decidir sus inversiones y su oferta de empleo, los sindicatos comprometen su principal recurso institucional, que es la posibilidad de gravitar frente a las empresas y los trabajadores a través de la negociación colectiva. De donde se sigue su resistencia a la concertación social y su preferencia por la libre y descentralizada contratación salarial como instrumento idóneo para fortalecerse como actores independientes y para recuperar o consolidar su prestigio frente a las bases obreras.

Elaborando a partir de este ejemplo, que no es el único, digamos que con el repliegue de los regímenes autoritarios suele tener, por efecto, el desencadenamiento de una intensa lucha por definir los partícipes y las reglas de la comunidad política. En una situación semejante, resulta, pues, ilusorio presuponer, según está implícito en las estrategias de cooperación, la existencia de un espacio contractual ya constituido, en el que una pluralidad de actores coloque sus demandas sectoriales al lado de sus ofertas como en un mercado de bienes susceptible de ser objeto de una concertación (9). En el

(9) J. C. PORTANTIERO: *La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el Estado y la sociedad*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1988, pág. 166.

mejor de los casos, éste será el producto posterior del proceso de ajuste recíproco entre las distintas capacidades de intervención de los actores en pugna. De allí que los primeros tramos de la transición bien pueden coexistir con un pluralismo conflictivo y descentrado en cuyo marco propicio se van formando unos actores diferenciados y se elaboran los procedimientos para la negociación de sus intereses políticos y sociales. Es previsible, entonces, que no existan ni las organizaciones representativas y unificadas ni los incentivos adecuados para implementar una fórmula concertada de gestión de la crisis.

VI

¿Cómo producir en esas circunstancias la capacidad de gobierno indispensable para decidir y actuar frente a los desafíos de la emergencia económica? La respuesta histórica a este interrogante es conocida: a través de una fuerte y unilateral iniciativa del ejecutivo presidencial. En el argumento que procuramos presentar, los desvíos tan frecuentes con respecto al libreto ideal de la política concertada se explican por la lógica de una situación en la que se combina, de un lado, la demanda de gobierno provocada por la agudización de la crisis, y del otro, la fluidez de un sistema de representación todavía en busca de su consolidación. La premisa de este razonamiento es que, alcanzado un umbral crítico de inflación, se impone la intervención de un agente que coordine rápida y efectivamente la reacción colectiva. Allí donde las transiciones den lugar a ese pluralismo conflictivo y descentrado que hemos esquematizado recientemente, los candidatos a desempeñar ese papel no son muchos, fuera del ejecutivo presidencial: esto, además, acentúa una constante de los momentos de aguda crisis, que es la tendencia a la valorización de la personalidad de los líderes de gobierno y al impulso de formas de democracia plebiscitaria.

Distinto es el caso cuando la emergencia económica sobreviene al contexto de una comunidad política cuyas fronteras son menos móviles y cuyas reglas son menos indefinidas. En él, la producción de «los actos de gobierno» para conjurar la amenaza de la hiperinflación puede, con más probabilidad, asociar a los liderazgos políticos y gremiales establecidos junto a la iniciativa de la presidencia. El Pacto de Solidaridad para la estabilización económica, concertado en México desde 1987, es un ejemplo de ello. El Pacto por la Democracia, celebrado en Bolivia en 1985 en apoyo del programa de estabilización del presidente Paz Estenssoro, comparte sólo parcialmente estas características. Fue un acuerdo entre Paz Estenssoro, líder del partido del Gobierno, el Movimiento Nacional Revolucionario, y Hugo Banzer, líder de la principal

oposición, la Alianza Democrática Nacional, el que arrastró detrás de sí a sus respectivos seguidores; éste consistió, básicamente, en dar respaldo parlamentario a un programa económico, diseñado e implementado con todos los atributos de una fuerte y unilateral iniciativa del ejecutivo.

Como lo ilustra la sucesión de programas de choque económico familiares en los últimos años, la intervención del ejecutivo presidencial en esas situaciones de excepción toma la forma de una política de hechos consumados que es elaborada en sigilo por gabinetes tecnocráticos que operan al abrigo de las presiones sociales y políticas. En esta modalidad de intervención, que privilegia la discrecionalidad administrativa en detrimento de la negociación política, encontramos otra de las claves de los límites de las propuestas de acuerdos políticos y sociales en coyunturas hiperinflacionarias. Como ha advertido justamente Juan C. Portantiero, ellas asumen como un dato lo que, en rigor, es el problema, a saber: la existencia de un centro de poder capaz de cargar sobre sí la tarea de organizar la concertación (10).

Más concretamente: la súbita pérdida del valor de la moneda y, en consecuencia, la disolución de los contratos inflige un severo golpe al Estado en tanto garante de las transacciones económicas y la convivencia social. Pero no es sólo esa función de garante último la que se resiente; son sus propios recursos para hacer política —política económica y política *tout court*— los que se volatilizan al deslizarse al borde del colapso, empujado por el agravamiento de los desequilibrios fiscales y monetarios. Vista desde esta perspectiva —como la superación de un *impasse* de raíz hobbesiana—, se comprende que la salida de la crisis hiperinflacionaria sea buscada por medio de un recentramiento de la autonomía del Estado. Esto es, por una intervención que descansa en la aplicación de poderes de excepción (como los decretos de urgencia, las medidas provisorias), en el esfuerzo por despolitizar las decisiones y los conflictos invocando la racionalidad económica; en fin, en un mandato con el cual el ejecutivo presidencial se inviste y que se nutre de esa demanda de gobierno a la que ya aludimos y que genera la propia crisis.

Las experiencias conocidas, por otra parte, indican que, con respecto a estos rasgos de la intervención gubernamental, no se observan diferencias apreciables según sea el signo político de los Gobiernos (más conservador/más progresista) o el carácter de los planes anti-inflacionarios implementados (más ortodoxo/más heterodoxo). La creación o el reforzamiento de las capacidades estatales es raramente una experiencia democrática. Lo es mucho menos cuando la exacerbación de las conductas defensivas que la hiperinflación provoca y el debilitamiento de la mediación política que la diná-

(10) *Ibidem*, pág. 165.

mica de ciertas transiciones acentúa se conjugan para crear esas situaciones de pretorianismo de masas, cuyo emergente natural es el decisionismo. En la búsqueda de capacidad de gobierno arribamos, así, a un punto de llegada muy distante de los procedimientos de deliberación política y participación asociados a las estrategias de cooperación.

Para mejor expresar nuestro argumento señalemos que el decisionismo como estilo autocrático y discrecionalista de resolución de problemas públicos no es, por cierto, patrimonio exclusivo de las nuevas democracias de América Latina. En realidad, las circunstancias que en éstas lo promueven pueden ser vistas como un caso especial dentro de una situación más general a la que no están exentas las democracias más consolidadas. Tómese, por ejemplo, la experiencia del thatcherismo en Gran Bretaña. Allí la conjunción de varios factores —la sensación de ingobernabilidad creada por el famoso *winter of discontent*, junto a un desasosiego más profundo generado por la percepción generalizada de un país, otrora imperio, en franco declive— abonó el terreno para el surgimiento de un fuerte liderazgo como el de Margaret Thatcher. Llegada al poder bajo el *motto* «I am not a consensus politician, I'm a conviction politician» (11), ella no vaciló en explotar las dimensiones más autocráticas del diseño institucional británico —que algunos autores han calificado como «dictadura electiva» (12)— para llevar a cabo, libre de ataduras, su proyecto regenerador de la sociedad británica. Asimismo, en los EE. UU., después de la Segunda Guerra Mundial, ha cobrado notoriedad lo que se ha dado en llamar «la república imperial», aludiendo a la ruptura del equilibrio entre los poderes de la Presidencia y los poderes del Congreso, en favor de los primeros, particularmente con relación a la política exterior (13). Invocando las urgencias de una emergencia militar y utilizando en su favor las ambigüedades del texto constitucional, los sucesivos presidentes evitaron la consulta al Congreso y burlaron sus controles al adoptar decisiones relativas a la entrada del país en guerra.

Los ejemplos evocados han tenido un propósito analítico: reconocer que ciertas circunstancias y ciertas decisiones tienen la virtud de llevar a un mismo estilo de *policy-making* en las nuevas democracias de América Latina y en democracias más consolidadas. Las similitudes que es posible identificar en un plano analítico no tienen, ciertamente, la misma significación histórica.

(11) P. JENKINS: *Mrs. Thatcher's revolution. The ending of the socialist era*, Londres, Jonathan Cape, 1987, pág. 3.

(12) LORD HAILSHAM: «Elective dictatorship», en *The Dilema of Democracy*, London, Collins, cap. XX.

(13) J. A. SCHLESINGER: *The Imperial Democracy*, Boston, 1973, y «After Imperial Democracy», en *The Cycles of American History*, Boston, Houghton Mifflin Co., 1986.

Sin duda alguna, las consecuencias del recurso a un estilo autocrático y discrecionalista son más negativas en países que están tratando de recrear sus instituciones democráticas que en aquellos otros en los que éstas están consolidadas.

VII

El estilo político inherente a los choques anti-inflacionarios tiene, efectivamente, un sospechoso aire de familia con las modalidades de toma de decisiones de los regímenes autoritarios recientes. Esta continuidad de estilo comporta un severo golpe sobre las expectativas de «un nuevo comienzo» que animan las transiciones hacia la democracia; ello explica las críticas que ha merecido la gestión de la emergencia económica por parte de los Gobiernos democráticos, particularmente en Brasil y Argentina. El control de la inflación y la construcción de las instituciones democráticas, se ha argumentado, en lugar de ser tratados como objetivos interdependientes dentro de una estrategia global, fueron administrados como objetivos conflictivos impulsados por lógicas contradictorias. Antes de comentar la sustancia de este argumento nos parece aconsejable dar un paso atrás para mejor apreciar las implicaciones de las dos tareas que tienen por delante las nuevas democracias en los tiempos difíciles de la América Latina contemporánea: la de la institucionalización democrática y la de la estabilización económica.

A la hora de abordar estas dos tareas, el mejor sendero a recorrer por un nuevo régimen democrático —ha sugerido Laurence Whitehead (14)— es concentrar primero su atención sobre las cuestiones relativas a la organización política: la legalización de los partidos y la convocatoria a elecciones, la promulgación de una Constitución y el establecimiento del control civil sobre los militares, la negociación de pactos con las principales fuerzas sociales. Mientras duran estos trabajos, la situación económica puede deteriorarse un tiempo. Llegado a cierto punto, el nuevo régimen democrático podrá haber adquirido la suficiente estabilidad política como para encarar, con más efectividad, los problemas económicos. Esta idea de enfrentar las tareas de manera secuencial, y según un orden que privilegia el fortalecimiento de las instituciones democráticas, parece razonable. Pero como bien destaca Whitehead, la clave de un desenlace positivo está en que el nuevo régimen pueda elegir y encontrar el momento apropiado para cambiar sus prioridades.

Como señalamos antes, éste fue, precisamente, el desafío que no todos

(14) L. WHITEHEAD: «Political Explanations of Macroeconomic Management. A Survey», en *World Development*, vol. 18, núm. 8, agosto 1990, págs. 1133-1146.

los Gobiernos lograron resolver con algún éxito. La situación económica se deterioró más rápida y agudamente de lo que estaba contemplado en ese razonable libreto para la consolidación de los nuevos regímenes. El estallido de la crisis hiperinflacionaria se produjo entonces antes de que se hubiera avanzado demasiado en la etapa del fortalecimiento de las instituciones democráticas, vistas ya no sólo como un cuerpo de libertades y derechos, sino como una capacidad de gobierno asentada sobre un sistema político más representativo y sobre prácticas políticas articuladas alrededor de la confianza mutua y la propensión al compromiso. En un escenario semejante, la aceleración de los tiempos forzó la marcha gradual entrevista por la planificación política: la guerra contra la inflación terminó librándose con los recursos políticos que estaban a mano.

Criticando que la estabilización económica no se haya encarado a través de procedimientos que simultáneamente fortalecieran la institucionalización democrática, María Herminia Tavares de Almeida ha recordado que «la experiencia histórica presenta muchos casos de procesos de construcción de sistemas democráticos en los cuales se crearon instituciones de gran importancia precisamente en momentos de crisis, instituciones que, en cierta forma, eran parte integrante de las políticas anti-crisis adoptadas» (15). En efecto, las experiencias de Brasil y Argentina muestran que, por lo menos hasta ahora, están bien lejos de esos casos de innovación institucional —que ella identifica en los pactos sociales promovidos por la socialdemocracia escandinava en los años treinta— y mucho más cerca de aquellos otros en los que esas innovaciones institucionales no llegaron a producirse —como la Alemania de la República de Weimar—. El hecho de que en las circunstancias en que debieron actuar los líderes de gobierno de nuestros países no hayan podido o sabido combinar las dos tareas que tenían por delante no debería sorprender; más bien fue el resultado previsible de la configuración de circunstancias y prácticas políticas que hemos procurado reconstruir en este trabajo.

Sucede, empero, que muchas veces las propias preferencias de quienes observan ese fracaso de los líderes de gobierno los conducen a subrayar sus efectos sobre la salud de estas frágiles democracias, perdiendo de vista una percepción realista de los dilemas que aquéllos debieron enfrentar. Dichos dilemas estuvieron, y lamentablemente están todavía, presentes en la realidad de nuestros países. Reconocerlos y procurar entenderlos —nos parece innecesario aclararlo— no significa aprobar el tipo de democracia, que es su natural

(15) M. H. TAVARES DE ALMEIDA: «El reformismo democrático en tiempo de crisis», en N. LECHNER (ed.): *Capitalismo, democracia y reformas*, Santiago de Chile, FLACSO, 1991, pág. 217.

desenlace, que esos regímenes híbridos que, en la afortunada caracterización de James Malloy, combinan, de un lado, la participación abierta de los ciudadanos en la selección de los Gobiernos, y del otro, el ejercicio de la autoridad gubernamental a través de métodos autocráticos y discrecionales (16).

VIII

Mientras que los correlatos políticos de la crisis económica de 1930 en América Latina fueron una sucesión de golpes militares, la novedad de los años ochenta —ha destacado K. Remmer (17)— ha sido la sorprendente supervivencia de los regímenes democráticos en el marco de las grandes restricciones puestas por el ajuste a la crisis de la deuda externa. Sin embargo, este hecho alentador se oscurece bastante al juzgar el tipo de democracia que sobrevive en medio de tan adversas circunstancias y cuyas características básicas están bien capturadas por James Malloy. En nuestra opinión, estos dos hechos están de algún modo relacionados.

Por cierto, la supervivencia de los nuevos regímenes tiene poco que ver con el desempeño de ese tipo de democracia en la gestión de la emergencia económica. El recurso a los decretos, a la concentración de las decisiones en un puñado de altos funcionarios económicos y al liderazgo plebiscitario fue capaz de producir estabilizaciones *de facto*. Pero el pasaje de la estabilización *de facto* a una estabilización más duradera no pudo ser asegurado. En otras palabras: el tránsito desde la cooperación forzosa inducida por la estabilización *de facto* a la cooperación más voluntaria, indispensable a una estabilidad duradera, probó estar más allá de los recursos de esa fórmula de gobierno de la crisis, que prescinde a veces y carece otras de apoyos parlamentarios y sociales consistentes, y nuestros países se encontraron una y otra vez devueltos a las aguas turbulentas del descontrol económico.

La relación entre la supervivencia de los nuevos regímenes y el tipo de democracia que los caracteriza, creemos radica, más bien, en los efectos positivos que en el corto plazo tienen, precisamente, aquellos rasgos que son perjudiciales en el mediano plazo para el fortalecimiento de las instituciones democráticas: los procedimientos autocráticos y discrecionales de las decisiones gubernamentales. Se ha dicho con razón que la consolidación de la legitimidad de la democracia depende estrechamente de que se logre una cierta

(16) J. MALLOY: «Economic crisis and democratization: Latin America in the 1980's», en *The Latin American and Caribbean contemporary record*, vol. VIII.

(17) K. REMMER: «Democracy and economic crisis: The Latin American experience», en *World Politics*, vol. XLII, núm. 3, abril 1990.

autonomía con relación a su desempeño, en el sentido de que el apoyo general a un orden político es diferente de la satisfacción con determinados resultados. La clave está, pues, en lograr desvincular el sistema democrático de la eficiencia con la que un determinado Gobierno democrático cumple con las expectativas sociales. En ese sentido, el estilo altamente personalizado y unilateral con el cual, en nuestras nuevas democracias, se gestiona la crisis puede ser visto como un *blessing in disguise*, ya que permite que la responsabilidad de las políticas de austeridad (y sus fracasos) recaiga principalmente en el Gobierno de turno y no en el sistema. Las insatisfacciones pueden canalizarse, entonces, a través de la competencia electoral con vistas a remover a quienes ocupan el poder institucional e impulsar un cambio de políticas económicas.

Los beneficios indirectos del decisionismo gubernamental para la supervivencia de la democracia no son, por supuesto, de duración ilimitada. Mucho menos si la alternancia en el poder, como ha ocurrido desde Alfonsín a Menem y desde Sarney a Collor de Mello, desembocan en la formación de Gobiernos igualmente débiles para garantizar una estabilidad económica duradera; se corre el riesgo, entonces, de que los problemas de eficiencia involucren progresivamente a la mayoría de las fuerzas políticas y hagan impacto sobre el propio régimen. En los últimos años se ha observado la caída en la confianza en la clase política y la aparición de líderes que buscan el apoyo popular presentándose a sí mismos como extraños al desprestigiado sistema de partidos. No obstante ello, es positivo que lo hagan desempeñando las reglas de las instituciones representativas. Mientras la memoria viva de los abusos y las injusticias del pasado autoritario siga renovando las preferencias de la opinión pública por la democracia, existe un tiempo precioso que debe ser aprovechado para reforzar la capacidad democrática de gestión de la crisis. Hasta ahora, los progresos en la reforma política han sido escasos. Es verdad que ha habido ocasiones en que las negociaciones informales entre la Presidencia y el Congreso han logrado aventar el peligro de la parálisis institucional, acercándole al Gobierno instrumentos oportunos para administrar la emergencia económica. Pero las potencialidades que las crisis encierran para la innovación todavía no se han materializado. Las exhortaciones y los buenos consejos parecen no ser suficientes; quizá haya que pasar por desafíos aún mayores y dramáticos para que aumente la receptividad a los cambios institucionales y políticos que apuntalen la gobernabilidad de estos tiempos difíciles de la democracia en América Latina.

II
PROBLEMAS REGIONALES
Y NACIONALES

1. Cono Sur y Brasil