

2. ÉLITES Y DEMOCRACIA

AMÉRICA LATINA: LA DEMOCRACIA EN TIEMPO DIFÍCILES

Carlos A. Floria *

INTRODUCCIÓN

El siglo termina, para la mayoría de los países de América Latina, exhibiendo experiencias desiguales y diferentes "tipos" de democracias cobijadas bajo un mismo principio de legitimidad. Esta última comprobación es en sí misma un hecho positivo, y no sería prudente omitirla a raíz de los problemas y dilemas que plantea el establecimiento siempre difícil de un régimen que ha probado ser el mejor de los posibles y el más frágil por su inherente complejidad.

La literatura sobre el tema es vasta. La filosofía y las teorías políticas vuelven a examinar qué "cosa" es la democracia, y acerca de qué hablamos cuando nos referimos a ella. No será el objeto de este informe, destinado más bien a exponer un "mapa" que sirva para el debate sobre qué le pasa a la democracia, a las democracias, en América Latina.

Sin embargo, preciso es decir que la filosofía y las teorías políticas están revisando los "modelos" de democracia que se han dado y lo que está resultando de esa enorme experiencia histórica *comparada*. De donde el primer gran modelo tiene por principio la soberanía popular, principio exclusivo y excluyente; el segundo añade a aquél las libertades, los derechos y las garantías individuales constitucionalmente fijadas; y un tercer modelo, sin dejar la ciudadanía —que amplía en el plano legal el sujeto mismo de la soberanía—, introduce más actores, rasgos procedentes de otras formas de gobierno, hasta constituir "un régimen político mixto de gobierno del Estado"¹. En suma, se viene a decir —y a proponer—, oligarquías, burocracias, tecnocracias, partidocracias y corporativismos se infiltran en las democracias contemporá-

neas en una especie de relación entre el concepto "puro" y las realidades "impuras". Y esto no vale sólo para las democracias en una región, ni para las calidades diferentes de democracias según sean más o menos desarrolladas, menos o más consolidadas.

Si la filosofía y la teoría política hacen bien en volver sobre qué "cosa" es la democracia, está dicho por Giovanni Sartori² con pocas y claras palabras: "Entre las condiciones para la democracia, la que menos se invoca es que las ideas erróneas sobre la democracia determinan que la democracia funcione mal" o que lo que funciona en nombre de la democracia no lo sea, e incluso la niegue en los hechos. Lo señalado por Sartori lo había advertido Tocqueville más de un siglo atrás de esta manera:

"Es nuestra forma de utilizar las palabras 'democracia' y 'gobierno democrático' lo que produce la mayor confusión. A menos que se definan claramente estas palabras y se llegue a un acuerdo sobre las definiciones, la gente vivirá en una inextricable confusión de ideas, para beneficio de demagogos y de déspotas...".

* Profesor Consulto de la Universidad de Buenos Aires y de San Andrés. Miembro de la Academia de Ciencias Morales y Políticas. Buenos Aires, Argentina.

1. Carlos Strasser, *Democracia III. La última democracia*. Editorial Sudamericana/Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 1995.

2. Giovanni Sartori, *Teoría de la Democracia*, Alianza, Madrid, 1989, Vol. I, pág. 21.

CAPÍTULO I

ARTE POLÍTICO Y PRECONDICIONES

Antes de concentrarnos en las particulares situaciones latinoamericanas —las más expresivas y relevantes—, procuremos situarlas en un contexto más amplio, aunque más próximo a los temas propios de la región.

Los análisis políticos, económicos y éticos que constituyen una literatura que desciende de los marcos y esquemas teóricos aludidos a la realidad de las sociedades no tratan sólo los “modelos” de la democracia sino los *problemas de la democratización*.

Esta forma de abordaje nos acerca a nuestro tema específico y, como se verá, lo incluye.

Sin desinteresarse de la discusión teórica, atiende y precisa entender las percepciones, los sentimientos y los dilemas concretos que nos asedian cuando han transcurrido siete años desde el colapso o la implosión del imperio comunista soviético. A esa implosión —que para los historiadores significa el fin del siglo XX con sus progresos, lecciones y perversidades— siguió la euforia de la democracia y el mercado. Esa euforia, como tal, ha pasado. Y como dice Samuel Huntington³ “we too have become sadder but wiser”. Un conflicto ideológico-militar dominante ha dejado el escenario internacional para dar paso a una multiplicidad de conflictos étnicos y nacionalistas y a la politización religiosa, y el término “genocidio” circula hoy con horrible frecuencia. En este mundo embriagado parece necesaria la sobriedad del juicio, la severidad del análisis, la búsqueda del diagnóstico y la difusión de las terapéuticas, desde la perspectiva de la democracia. La experiencia indica que en estos temas nunca está dicha la última palabra ni está fijada para siempre una última frase ni definitivamente consolidado el último paso.

En la mayor parte del mundo contemporáneo donde la democracia es tema, no nos hallamos ante democracias *consolidadas* (que siguen siendo la excepción y con sus propios y no despreciables problemas) sino democracias *en transición* y, en el mejor de los casos, a la búsqueda de *consolidación*.

Esto explica que entre los pensadores aplicados a la “democratización”, el debate mayor se desarrolle en torno de las cuestiones relativas al “arte” político de la construcción democrática versus las “precondiciones” para hacer posible una democracia establecida. Los primeros descansan en la aptitud de las élites y de líderes políticos. Los segundos, en la necesidad de reunir, de crear o de hallar en la sociedad precondiciones económicas, culturales y sociales para el suelo de la democracia.

Es claro que el debate conduce a la *interacción* deseable entre ambas posiciones, pues ambas juegan su rol. La experiencia indica que un razonable nivel de desarrollo económico, la prevalencia de ciertos valores en general occidentales, donde se advierte la influencia cristiana en sus expresiones prevalecientes y la presencia de lideraz-

gos adscriptos a los valores democráticos, son factores contribuyentes a la democratización, sin que por eso pueda decirse que donde no se dan todas esas condiciones la democratización es imposible. El caso de la India, por ejemplo, es un testimonio entre varios. Pero es un hecho de la experiencia que hay precondiciones que hacen la democratización más fácil, y su ausencia más difícil. Es lo menos que puede decirse, sin inquietudes intelectuales, ni morales.

También es un hecho de la experiencia relativamente reciente que las *transiciones hacia la democracia*, con despareja calidad y convicción, y la promoción de los derechos humanos así como la claudicación de regímenes autoritarios, son fenómenos en frágil pero constante expansión. De donde el tema dominante, el énfasis mayor del pensamiento político y de la prédica, se reúnen en torno de la *consolidación*. Rusia, Ucrania, Sudáfrica, Méjico, Polonia, Argentina, Nicaragua, la República Checa, Brasil. La lista es sólo enunciativa. Los problemas que enfrentan son diferentes, aunque veremos que en ciertas zonas son concurrentes. Hay problemas que se vinculan con cuestiones étnicas, tribales, religiosas que gravitan en la pugna para constituir nuevas democracias.

En otras experiencias de democracias emergentes se pone en cuestión la idea, y la experiencia, hasta ahora dominantes, de que las democracias no son proclives a la guerra. En la “fase transicional”, se ha comprobado, se han multiplicado los casos de agresividad. Y en casi todas las transiciones se ha vivido o se vive una atmósfera de “laissez-faire” no sólo contra toda forma de autoridad —como reacción natural al pasado autoritario—, sino en favor de una suerte de amoralidad complaciente que alienta el crimen, la droga, la corrupción y la impunidad.

Esos desafíos contra lo que se ha llamado la “tercera ola” democrática, que ha beneficiado a los pueblos, son vistos con preocupación frente al riesgo histórico de las *reversiones políticas*. Una situación novedosa, si se quiere, es que el inventario de desafíos y amenazas no se difunde por el entusiasmo de los militantes “ultras” antiliberales y antidemocráticos que pavimentaron la ruta hacia los totalitarismos de derecha e izquierda en un clima de crisis de las democracias liberales como en los años 20 y 30 de este siglo (cuyos herederos actuales sin embargo existen). Se difunden por quienes temen la *erosión* de las democracias por el debilitamiento de las esperanzas. La denuncia del “retorno rojo” (viejos comunistas transformados en nacionalistas); del triunfo de “partidos antisistema” con ideologías antidemocráticas como los fundamentalistas islámicos; de la reacción contra esa amenaza citada como “opción Pinochet”; de la emergencia de hegemonías presidencialistas conducentes a “democracias plesbicitarias” o potencialmente autoritarias, constituyen llamadas de alerta que proceden no sólo de predicadores convencidos del valor de la democracia, sino de la ciencia política apli-

3. Samuel Huntington, *Democracy for the Long Haul*, Journal of Democracy, April 1996, Vol. 7, Number 2, pp. 3/14.

cada al ejercicio comparativo, aunque no neutral respecto a los valores apreciados. En esa clave el examen comparativo advierte sobre sedicentes “alternativas” alentadas por el suceso económico, la politización religiosa, el orden social o el bienestar general, sin explicarse los costos humanos, los valores sacrificados, ni la calidad del régimen. La desaprensión respecto a una visión “sistémica” de la realidad humana, como la que contiene la encíclica *Centesimus Annus*, suele conducir a valorizar en competencia con la democracia la “alternativa islámica”, el “autoritarismo asiático”, “dictaduras de bienestar” o “hegemonías imprescindibles”.

Cuando se ha vivido la experiencia totalitaria e incluso fugaces éxitos autoritarios, se ve más claro por qué sólo la democracia produce buen gobierno sobre el largo plazo. Y por qué las bases de la democracia fueron tan bien justificadas por una feliz expresión de Reinhold Niebuhr: “Man’s capacity for justice makes democracy possible; but man’s inclination to injustice makes democracy necessary”.

CAPÍTULO II

LOS '90: SOCIEDAD, POLÍTICA Y ECONOMÍA

Parte I

RECONSTRUCCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

La expresión antes citada puede considerarse emblemática para América Latina, sin excepciones apreciables, con situaciones nacionales distintas y con algunas críticas, donde la transición política ni siquiera ha comenzado (Cuba).

Preciso es decir que la situación de la democracia en América Latina no es ajena, ni podría serlo, a los efectos que produce la *globalización* en los estados democráticos liberales, entendiendo la calificación en su sentido propio, como estados democráticos constitucionales. La *globalización* es un *salto cualitativo* en la historia cuyas características no serán tratadas aquí, pero como observan David Held y Anthony Mc Grew⁴, tiene dos dimensiones —extensión e intensidad— que provocan la redefinición de la extensión y naturaleza de la autoridad soberana del estado democrático; cambia las estructuras que hacen a la seguridad y el poder en la arena internacional; modifica las reglas de la economía mundial y del derecho internacional, e “internacionaliza” los estados en sí mismos. Siendo la nación-estado la “unidad de sobrevivencia” primaria de la era moderna, todos esos efectos ocurren cuando no parece posible, al menos en el presente y en el futuro conjeturable, concebir la democracia *sin* estado.

En América Latina, en la mayoría de sus países, la última década es el escenario donde se desarrollan tres procesos simultáneos y difíciles de conciliar: la reconstrucción de la *sociedad civil*, la afirmación de la *democra-*

cia política —en transiciones a la búsqueda de la consolidación— y el asedio permanente o recurrente de la *emergencia económica*.

La cuestión de la *sociedad civil* emerge nuevamente en América Latina a partir de una teoría que la identifica, en su versión más amplia, con un conjunto de instituciones socio-políticas: una autoridad pública con un poder limitado y responsable ante la sociedad; un estado de derecho donde la ley se aplica igualmente a gobernantes y gobernados; un espacio público, una economía de mercado, sin violencia ni corrupción sustantivas, y una red de asociaciones voluntarias⁵. Como señala Víctor Pérez Díaz, la sociedad civil así concebida no es una obra terminada para siempre y prácticamente inexpugnable frente a los errores de los hombres. Es un edificio frágil y vulnerable, en reparación incesante y que reclama vigilancia atenta por ciudadanos libres y con enormes inversiones de buena voluntad. Como veremos, es importante advertir que su permanencia no está garantizada para siempre, que la reversión política es posible si gobernantes y gobernados actúan con desaprensión y si es distorsionada. En ese caso la sociedad civil puede transformarse en una sociedad “in-civil”, o “anti-civil”. Al cabo autoritaria y a la merced del relativismo moral. En la sociedad incivil no hay virtud de justicia, es decir la voluntad de dar a cada uno lo suyo. Se vive la moral de Esparta: el castigado (el tonto) es el que no sabe robar bien y lo descubren. Y esto es sólo un aspecto de la incivilidad⁶. Más de una sociedad latinoamericana puede reconocerse en ese esbozo de retrato nacional.

En una versión restringida, la sociedad civil no contiene lo relativo a la autoridad pública, que se remite a lo que se llama, en su sentido clásico, la *sociedad política*. Ambas versiones son igualmente estimulantes para el análisis de la democracia, sólo que la versión restringida nos permite indicar que en ella la democracia aparece como el servicio de la política a la sociedad, y la sociedad civil como una condición necesaria de la democracia, situada en la sociedad política.

La cuestión de los condicionamientos económicos que asedian a la democracia política constituye un fenómeno extendido a propósito de las políticas públicas por las que han pasado la mayor parte de los países latinoamericanos.

Como han señalado con precisión Pablo Gerchunoff y Juan Carlos Torre⁷, “el proceso de transformación económica por el que ha pasado la Argentina en los últimos años

4. David Held and Anthony McGrew, *Globalization and the Liberal Democratic State, Government and Opposition*, London, 1995.

5. Víctor Pérez Díaz, *España puesta a prueba: 1976-1996*, Alianza Editorial, Madrid, 1996, pp. 15 y 112.

6. Revista Criterio, *Una visión cultural del malestar*, N° 2184, Buenos Aires, 10/10/96.

7. Pablo Gerchunoff y Juan Carlos Torre, *Argentina: La Política de Liberalización Económica bajo un Gobierno de Base Popular*, Paper, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1996 y Juan Carlos Torre, *América Latina: el gobierno de la democracia en tiempos difíciles*, Revista de Estudios Políticos N° 74, Madrid, 1991.

es parte de una tendencia más general”, que tiene alcance regional.

El proceso de reformas estructurales transformó las instituciones económicas establecidas luego de la Segunda Guerra Mundial, a través de dos desarrollos paralelos producidos, el primero, por la emergencia económica que siguió a la crisis de la deuda externa, y el segundo por la influencia del llamado “consenso de Washington” en torno del discurso neoliberal como pensamiento dominante en las instituciones financieras internacionales y sus seguidores nacionales en los círculos gobernantes de los países acreedores. Reducción del papel del estado y su papel histórico en la promoción del desarrollo, y modificación del balance tradicional entre los mercados nacionales y el mercado internacional fueron desde entonces mandamientos respetados, en sus lineamientos fundamentales, por las agendas de gobierno de casi todos los países de América Latina. Los ritmos y aplicaciones fueron distintas por las peculiaridades y condiciones diferentes de los países, que actuaron y actúan según la perspicaz distinción de Albert Hirschman entre “problemas escogidos” y “problemas apremiantes”. Los primeros suponen selección deliberada según percepciones y preferencias. Los segundos, son impuestos por la emergencia. En los primeros hay situaciones con margen para su manejo (Brasil, Chile). En los segundos (Argentina, Méjico), surgen problemas apremiantes —las hiperinflaciones, por ejemplo— frente a las cuales la capacidad misma del gobierno está en cuestión. En los primeros, las políticas de reforma contienen alternativas entre opciones posibles. En los segundos, priva la sensación de la crisis terminal y se impone la necesidad, con ésta una casi inevitable cuota de improvisación y con ambas escasa evaluación de costos y beneficios sociales.

Parte II

DEMOCRACIA Y EMERGENCIA: EL CASO ARGENTINO

El caso de la Argentina en 1989-90 es ejemplar en cuanto la aplicación de una “política de apremio”, impuesta por la emergencia y sin margen apreciable de maniobra. El marco de las hiperinflaciones envolvió la amenaza de la crisis del estado y de la sociedad, y al cabo puso en peligro la supervivencia del régimen democrático.

Las consecuencias *políticas* de un proceso que habría de repetirse en otras situaciones latinoamericanas, según explicaremos sucintamente después, habrían de ser congruentes (aunque no por eso necesariamente positivas para la consolidación democrática) por cuanto un Presidente resignó anticipadamente su mandato (Raúl Alfonsín), y el sucesor debió actuar rígida y audazmente para que no lo consumiera la feroz erosión de la crisis hiperinflacionaria (Carlos Menem), para lo cual debió atacar frontalmente la crisis fiscal (problema económico) y para ello conseguir

credibilidad (problema político) revirtiendo las alianzas socioeconómicas del peronismo histórico.

Hecha de la necesidad virtud, la primera presidencia de Carlos Menem demostró que en las condiciones dadas la “política de ajuste” —implementada al cabo por un equipo económico capaz— recibiría la tolerancia pública de una sociedad desesperada; que las instituciones económicas reformadas eran impotentes para detener la crisis, y que el liderazgo político del gobernante reformista puede ser beneficiado cuando logra persuadir desde la acción que ha elegido la menos mala de las alternativas posibles. Si se sigue la biografía del peronismo —ejercicio no fácil— puede decirse que contribuyó con sus credenciales populistas para incorporar nuevos aliados sin perder en el corto plazo los antiguos y llevar a cabo una reforma económica neoliberal frente a la cual los contestatarios internos no ofrecieron alternativas viables.

La experiencia menemista en la Argentina de los '90 tiene tantas singularidades como las del peronismo y las propias de ese caso nacional, pero salvadas las diferencias hay rasgos comunes con el gobierno de las democracias latinoamericanas en estos tiempos difíciles. Se hicieron privatizaciones sin aliento, para probar la radicalidad del cambio y ganar reputación reformista, aún en una relación de fuerzas desfavorable para el gobierno y sin marcos regulatorios efectivos. Se decidió la liberalización comercial subordinada a la política de estabilización que dejó de lado a su vez toda estrategia gradualista, con velocidad y eficacia pero generando desempleo de probable larga duración. Con la desregularización de la economía, el llamado Plan de Convertibilidad demostró tener objetivos más ambiciosos que la sola estabilización. Durante tres años, la política económica así implementada sacó provecho del giro favorable de los mercados internacionales. Entre 1991 y 1994, hubo una “feliz combinación de ajuste estructural y expansión económica”. Un papel no menor fue la capacidad técnica y administrativa del equipo económico que acompañó al ministro Cavallo, no ajeno a las necesidades políticas de la administración, pero con llamativa autonomía tecnocrática. Una segunda ola de privatizaciones tuvo por eso un trámite más racional y equitativo, así como la zona de libre comercio establecida por el Mercosur revisó las “políticas maximalistas” de la primera fase. Al cabo, la “política de ajuste” permitió al gobierno ganar elecciones, construir alianzas e imponer un liderazgo.

Pero al mismo tiempo, la democratización se vio complicada por el *estilo político* del liderazgo que combinaba el uso patrimonialista de los poderes públicos con la manipulación discrecional de las reglas constitucionales, la dependencia del poder judicial y la relativa subordinación de la legislatura.

El proceso político y económico en el caso argentino muestra una mezcla aparentemente desconcertante de rechazo a las tentativas hegemónicas y aprobación resignada de los cambios económicos. Estos se vieron trastorna-

dos, al cabo, por dos causas principales. La primera, externa, derivada de la devaluación en México, que produjo el "efecto tequila" y el cambio radical del escenario financiero internacional. La segunda, interna, derivada de las luchas por la *sucesión* y las tensiones socioeconómicas traducidas en pugnas intragubernamentales. Desde la economía, pues, se abrieron dos cuestiones de *política pública*: la administración macroeconómica en tiempos difíciles para la convertibilidad, y el sustento político del proceso de reformas cuando la economía entra en una fase recesiva.

Si nos hemos detenido en este pasaje en el caso que, por otra parte, conocemos relativamente mejor, es por otras dos razones: la primera, porque la Argentina es en América Latina un laboratorio de oportunidades perdidas aunque ahora se juega la consolidación democrática; la segunda, porque es sólo parcialmente cierto que existe una "especificidad argentina".

El "gobierno de la democracia en tiempos difíciles" es, en América Latina, una experiencia compartida.

Parte III

AMÉRICA LATINA: LOS TIEMPOS DE LAS TRANSICIONES

Las transiciones democráticas en América Latina tuvieron, según se ve hoy más claramente en clave histórica, dos tiempos. El primero, con predominio de lo político-institucional. El segundo, con relevancia político-económica.

Los primeros turnos de las transiciones estuvieron marcados en la mayoría de los casos por el precedente autoritario militar o civil—, y por el rechazo a la crítica que desde la derecha antiliberal y desde la izquierda marxista o nacionalista, se había predicado en tiempos de autoritarismos cruzados contra la "democracia formal". Buena parte del mundo intelectual y del "poder moral" (sectores importantes de la Iglesia Católica, entre otros), se habían plegado a esa crítica que, se descubrió luego de tiempos de tragedia, estaba poniendo en cuestión la democracia "tout court". El retorno o la instalación de las democracias significó, sin embargo, el *predominio de la política, pero la subestimación de las restricciones económicas*.

En el Cono Sur, puede decirse que la diligencia política de Chile fue una excepción, porque recogió con beneficio de inventario el legado económico del "pinochetismo" y se dedicó francamente a discutir y acordar el *régimen político del Estado*. Que eso es, en primer lugar, la democracia política.

Las teorías de "los dos momentos" —la democracia institucional política primero, la democratización social y económica luego— parecieron durante un tiempo operativas: ¿cómo negar la importancia del principio de *legitimidad* democrática triunfante y por qué no *consolidarlo* con los *resultados* de reformas sociales y económicas "progresivas"? ¿Acaso los modelos de las transiciones de la Europa mediterránea —con España a la cabeza, tan familiar, se creía, para los hispanoamericanos— no exhibían un esquema claro, un programa de acción pactista y cooperativo,

accesible a los países que salían de una tradición de burocracias militares dictatoriales?

No hubo tiempo para responder a esos interrogantes. El último lo va ventilando la historia: los "modelos" fueron una mezcla de sensatez, actitud cooperativa frente al recuerdo de tragedias precedentes ... y suerte. El primero fue respondido brutalmente por la *emergencia económica*.

Los dos tiempos se hicieron uno. Como diría Sartori⁸, la política económica es también *política*: los líderes de las transiciones latinoamericanas fueron llamados al realismo antes de saber si éste era un buen o mal realismo. Y debieron poner a prueba la legitimidad democrática a través de un examen crucial: su capacidad para la *gestión* de la *crisis económica*.

Y esa gestión pedía "más gobierno" y "más liderazgo", precisamente cuando muchos de nuestros países venían de "demasiado gobierno...", autoritario. Cómo conciliar ese requerimiento con los aires de "más participación", implícita en la definición de las democracias contemporáneas, es uno de los desafíos obvios para las democracias latinoamericanas de los '90.

Inmediatamente se advierte cómo la deseable conciliación entre participación y acción eficaz, frente sobre todo a la emergencia económica, se transformó no ya en tarea razonable sino en desafío a la gobernabilidad de las nuevas democracias. Sólo en cenáculos intelectuales se atendía a la advertencia de R. Dahrendorf⁹ quien recordaba a principios de los '90 y a propósito de los sucesos en Europa Central y Oriental, que la democracia es *también un sistema de gobierno*, y no sólo garantía de expresión de las voces de la sociedad.

En suma: comparto la excelente definición de P. Jean Yves Calvez S.J. que he citado en mis trabajos a propósito de la democracia; si no recuerdo mal, y creo que no, la democracia es según esa definición "la *participación responsable* de la persona humana en la elaboración del destino colectivo".

Esa concepción de la democracia sigue siendo el horizonte de los ideales que no debemos perder de vista. Sólo que más hacia aquí de ese horizonte, más "al pie", por decirlo así, está la *capacidad de gobierno*, la "gestión" de la democracia, lo que rezuma el término *gobernabilidad*. Y estoy seguro que Calvez consideraría esto como un ingrediente apropiado de su definición, no conmovida por esta observación dramáticamente latinoamericana, y obvio es decirlo, problemáticamente mundial.

Cierto es que el drama es hoy en algunos casos "agonía" (en el sentido de Unamuno, lucha por sobrevivir) y en otros —en Uruguay, en Chile— más bien "problema" y no drama, por la existencia de élites políticas y dirigencias sociales, y sistema de partidos, dispuestos a la cooperación. En la Argentina, en el Brasil, es en cambio "cuestión", por la proclividad a la competencia fuerte o por la necesidad de

8. Giovanni Sartori, *La Democracia después del Comunismo*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.

9. R. Dahrendorf, *Caminos hacia la Libertad: la Democratización y sus problemas en Europa Central y Oriental*, Pensamiento Iberoamericano. N° 18, 1990, pp. 85/96.

reemplazar con alianzas esporádicas la ausencia de un sistema partidario cabal. En Colombia y Venezuela es cuestión el Estado mismo, y en Méjico, por ejemplo, lo es el salto cualitativo que significa pasar de un sistema de "partido hegemónico" (el PRI) a la posibilidad de la alternancia propiamente democrática¹⁰.

Parte IV

LA GOBERNABILIDAD Y EL "DECISIONISMO"

La capacidad de gobierno, la gobernabilidad, es tema dominante para la consolidación democrática en América Latina.

Las tradiciones políticas de la mayoría de nuestros países proporcionan una respuesta arraigada en la historia que perturba la consolidación de democracias plenas: el *presidencialismo*.

El presidencialismo, tan difundido en América Latina, contiene tradiciones propias del caudillismo, del caciquismo, de la hegemonía de un líder que es él sólo, y él mismo, el "sistema". Sabemos el precio que la democracia ha pagado por el peso de esa tradición. Por lo pronto, el desentendimiento de líderes y seguidores respecto de la importancia de un *régimen político legítimo*. Si el líder "es" el sistema, éste existe o se va con él. Corre su suerte.

La emergencia económica ha dado lugar a la intervención de un agente decisor veloz y audaz, al "líder de crisis", de ruptura. Pero se sabe en América Latina que los liderazgos de ruptura no van necesariamente en la dirección de la democracia pluralista, competitiva y constitucional, sino *plebiscitaria*. Con poderes de excepción, con "decretos de necesidad y urgencia", con gabinetes tecnocráticos, y con políticas de hechos consumados, constituyen al cabo sistemas híbridos donde imperan la discrecionalidad, luego la arbitrariedad y frecuentemente la corrupción y la impunidad.

La experiencia latinoamericana indica que, en suma, el estilo de la intervención excepcional hecha rutina no suele terminar consolidando la democracia sino en *simulacros* de democracia.

Cierto es que el *decisionismo* como *estilo* autocrático no es exclusivo de América Latina. Democracias desarrolladas como la británica tuvo al "thatcherismo", y la "república imperial" (Schlesinger) norteamericana al "reaganismo". Pero también es cierto que el *decisionismo* como estilo de un liderazgo es una cosa cuando pasa por democracias consolidadas y otra, muy otra, cuando se aprecian sus consecuencias históricas en democracias aún precarias. Aquí juega un principio de la lógica moderna que suele identificarse como "principio de complementaridad": según éste, un mismo elemento o factor produce consecuencias distintas según las situaciones por las que atraviesa o en las que actúa. El *decisionismo*, problema perturbador en democracias desarrolladas, es cuestión que puede afectar la *naturaleza* del régimen político en las democracias precarias.

CAPÍTULO III

HACIA DEMOCRACIAS CONSOLIDADAS

Parte I

FRAGILIDADES: ESTILOS DE AUTORIDAD Y RELATIVISMO MORAL

Los escenarios descriptos o insinuados y los problemas y cuestiones señalados no deben ocultar el hecho de la sorprendente sobrevivencia de regímenes en diferentes estadios de democracia, en una América Latina que en los '30, en los '60 y en los '70, ante desafíos análogos, estaba sometida a la probabilidad o a la certeza de golpes militares o militantes "salvadores", por la espada o por la ideología.

Pero tampoco deben oscurecer el hecho de que los *tipos de democracia* que coexisten en la América Latina contemporánea en medio de circunstancias tan adversas como la emergencia económica, la marginación, el desempleo, el narcotráfico, la corrupción, la impunidad y las consecuencias no queridas de la globalización, no son sino excepcionalmente *democracias consolidadas* y en cambio más frecuentemente, al menos todavía, *regímenes híbridos* que invocan la legitimidad democrática, permiten la elección de los gobernantes, pero son gestionados con métodos autocráticos o discrecionales.

Es posible reconocer que a corto plazo, en cuanto salvan situaciones críticas de extrema gravedad, el *decisionismo* y las medidas de "necesidad y urgencia" técnicamente acertadas producen consecuencias positivas. Pero en la medida que encarnan un *estilo de autoridad* con fuerte arraigo en tradiciones a contramano de una cultura política democrática, a largo plazo conspiran contra una consolidación adecuada al régimen que se predica como el mejor de los posibles. Las investigaciones de Robert Putman¹¹ a propósito de la democracia en Italia, de bien ganada fama, son apropiadas para entender las consecuencias del clientelismo patrimonialista, del paternalismo y de la aplicación

10. Larry Diamond, *Democracy in Latin America: Degrees, Illusions, and Directions for Consolidation*, forthcoming in Tom Farer, ed. *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in a World of Sovereign States*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996. Diamond advierte sobre la tendencia hacia democracias frágiles o precarias de tal modo que en la región identifica 4 países francamente democráticos, 3 países con regímenes autoritarios (aunque invoquen la democracia), y 15 países que están en alguna de estas categorías: "partially illiberal democracy", "competitive semidemocracy", "restrictive semidemocracy", and "semicompetitive partially pluralist authoritarianism".

Aunque dicha clasificación sea compleja y polémica, el análisis político actual revela dos cosas: que la democracia permanece en América Latina como principio de la legitimidad dominante, pero que la mayoría de los países latinoamericanos se sitúan en categorías intermedias "on the democratic-nondemocratic continuum", desde una posición preocupada por la *calidad* de las democracias, que es la nuestra.

11. Robert D. Putman, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993.

sólo vertical del poder en la mayoría de las situaciones nacionales latinoamericanas.

Se ha observado con acierto que la consolidación de la legitimidad democrática depende en buena medida de la relativa *autonomía del régimen político* respecto de su *desempeño*, de tal modo que la gente remita sus insatisfacciones al liderazgo personalizado y no al sistema. En la Argentina en los años 80 del siglo pasado, un liderazgo autocrático representado por el entonces presidente Juárez Celman recibió una crítica opositora revolucionaria resumida en una frase expresiva de las consecuencias del "Unicato", como se llamaba al especial régimen que aquél simbolizaba: "el Único en el poder, es el primero en la responsabilidad ..."

Pero esas remisiones terminan a largo plazo por depender de la vigencia de la memoria colectiva de los tiempos de desastre y de tragedia, y no de los méritos de las instituciones en cuanto a su eficiencia decisoria y su legitimidad representativa, soportes duraderos de las democracias consolidadas.

La fragilidad de la mayoría de las democracias de América Latina se debe no sólo, pues, a factores externos, sino a la insuficiencia de culturas políticas, económicas y morales constitutivas de una "buena" democracia.

Por polémico que sea en algunas de sus apreciaciones, el testimonio relativamente reciente de Alain Touraine¹² exhibe la preocupación por transiciones donde Chile es el paradigma de una evolución favorable, la Argentina y el Brasil le parecen experiencias positivas pero "con grandes reservas"; Centro América es favorecida por el éxito de la pacificación en El Salvador, la calma en Guatemala y la competencia democrática en la sorprendente Nicaragua, así como el debilitamiento de la acción armada de Sendero Luminoso en el Perú.

Hay importantes hechos positivos en dirección a soluciones democráticas en una región dominada por dictaduras apenas unos lustros atrás. Pero tan pronto el observador se detiene en los casos de Méjico, Colombia, Venezuela y Ecuador, su visión se ensombrece: la "dualización" de esas sociedades, la corrupción y la violencia son fenómenos que le parecen estructurales junto con experiencias "neopopulistas y de clientelismo de Estado".

Mientras tanto, la reconstrucción de los sistemas democráticos en Chile, Brasil, Argentina, Bolivia e incluso Uruguay ha tenido un coste social y humano tan elevado como los ejercicios de inteligencia política de los dirigentes de la "democratización posautoritaria". Las recomendaciones de Touraine dependen de su personal visión del futuro político, pero las impresiones que registra —que no han atravesado aparentemente el tipo de análisis que hemos propuesto— terminan en una cierta perplejidad intelectual explicable en el observador comprometido y sin embargo inevitablemente distante de situaciones donde el "realismo mágico" de García Marquez se mezcla con la necesidad del "buen realismo" político. Esto supone sobriedad analítica y empleo apropiado del tiempo, que expectativas crecientes llaman a no dilapidar.

Parte II

CONDICIONES DE LA CONSOLIDACIÓN: LEY, MONEDA Y TEMPLANZA MORAL

En *Octogésima Adveniens* (1971), Pablo VI decía: "La acción política ... debe estar apoyada en un proyecto de sociedad coherente en sus medios concretos y en su aspiración, que se alimenta de una vocación plenaria de la vocación del hombre y de sus diferentes expresiones sociales. No pertenece al Estado, ni siquiera a los partidos políticos que se cerraran sobre sí mismos, el tratar de imponer una ideología por medios que desembocarían en la dictadura de los espíritus, la peor de todas. Toca a los grupos establecidos por vínculos culturales y religiosos —dentro de la libertad que a sus miembros corresponde— desarrollar en el cuerpo social, de manera desinteresada y por su propio camino, estas convicciones últimas sobre la naturaleza, el origen y el fin del hombre y de la sociedad".

Las sociedades latinoamericanas están reclamando la gestación y afirmación de ese tipo de proyectos. Y el "poder moral" intelectuales, instituciones religiosas, la prensa, el mundo universitario deben emplear la "moral de convicción" para *vigilar* la acción de la "moral de responsabilidad", siguiendo la todavía útil distinción de Max Weber. Pero la moral de responsabilidad debe descansar a su vez en un exigente análisis comparado. Aplicado al tema de la *consolidación democrática*, y considerando la democracia pluralista un logro de civilización política en prueba constante, la experiencia indica que, en una política moderna, no hay elecciones libres, no hay triunfadores que puedan ejercer el monopolio legítimo de la fuerza, ni ciudadanos que tengan protegidos sus derechos por el gobierno de la ley, a menos que exista el Estado. No máximo ni mínimo, sino justo. Tampoco hay consolidación si las condiciones aceptadas como necesarias para una democracia pluralista no se cumplen, ni si aún en nombre de la democracia no se gobierna democráticamente. Cuando Juan J. Linz y Alfred Stepan¹³ concluyen en que "sólo las democracias pueden llegar a ser democracias consolidadas", no juegan con los conceptos. Reclaman comportamientos pluralistas prevalecientes sobre grupos violentos o "antisistema"; *actitudes* dispuestas a respetar las reglas del juego democrático aún en severas crisis políticas o económicas; *ciudadanos* que hayan internalizado los procedimientos e instituciones de la democracia en la resolución de los conflictos.

Esto no significa desconocer que la *calidad* de los regímenes políticos varía, y eso es patente en América Latina. Como es claro que la mejor calidad de las democracias depende de la convergencia de condiciones relativas a la existencia de una *sociedad civil* libre y viviente, de una relativamente autónoma *sociedad política*; de un aparato de Estado sujeto a la *ley constitucional*, de una *burocracia* esta-

12. El País, Madrid, 2.8.96.

13. Juan J. Linz y Alfred Stepan, *Towards Consolidated Democracies*, Journal of Democracy, Cit. pp. 14/34.

tal leal a la democracia en gestión, y de una *sociedad económica* institucionalizada y con una "moneda" que permita la previsión racional.

La tarea del mundo del pensamiento, del mundo cultural y religioso en América Latina —y, naturalmente, no sólo en ella— parte de reconocer que la salud de una democracia depende, en la dimensión ética de la vida, de la *prudencia política* y de la *visión moral* tanto de los líderes como de los ciudadanos. Esto plantea parecidas cuestiones a unos y a otros. Lo que J. Bryan Hehir¹⁴ propone en un *framework* con sus dimensiones del argumento ético: una ética del carácter (¿qué clase de gente, de pueblo, de líder, somos?), una ética de la *opción* (¿qué clase de decisiones adoptamos?), y por fin una ética de la *comunidad* (¿qué tipo de sociedad buscamos crear?).

Esa agenda triple de las cuestiones morales no sólo captura integralmente la relación entre ética y política. También revela qué tipo de preocupaciones, dilemas y exigencias hacen que América Latina deba evitar con coraje, inteligencia y algo de suerte el destino prometido al Hamlet de Mallarmé: "el Señor latente que no pudo llegar a ser ...".

Reflexiones a propósito del debate: cuestiones dominantes

La ponencia precedente suscitó un debate que condujo a subrayar ciertas cuestiones que pueden considerarse dominantes desde la experiencia latinoamericana. Asimismo, el debate permitió que se añadieran otras.

— La ponencia sobre la democracia en América Latina, apreciada desde una visión comparativa por el aporte de las intervenciones relativas a otras regiones del mundo, permitió subrayar la importancia de la perspectiva histórica en el análisis del tema. La ausencia de referentes empíricos impide saber de qué tipo de democracia se habla, pues la historia exhibe, bajo esa denominación, regímenes políticos muy diversos. Esto conduce a pensar que la decisión de instaurar o consolidar un régimen político determinado, no resulta de la aplicación mecánica de un ideal moral abstracto, sino de un juicio prudencial que coteja el ideal con la realidad para elegir lo mejor dentro de lo posible. En ese orden de ideas, en palabras de Rafael Braun la democracia es el sistema político "que abre al mayor número de personas el acceso al polo del mando en la relación de poder que se instaura en una comunidad política". El reclamo en favor de la forma democrática de gobierno, y su justificación, se apoyan en último término en la reivindicación del derecho de participar igualitariamente en la determinación del destino colectivo de la comunidad política. Esa reivindicación, en un primer nivel, se apoya en una afirmación antropológica de la cual se deducen consecuencias morales: si los hombres nacen libres e iguales en dignidad, deben gozar de los mismos derechos (Art. 1º de la Declaración Universal de Derechos Humanos). La reflexión contemporánea acerca de los derechos humanos no hace sino proseguir la discusión moral que en el siglo XVII se hacía bajo el concepto de ley natu-

ral: en ambos casos se parte del mismo principio antropológico. En un segundo nivel la reivindicación democrática se apoya en juicios que se refieren no ya al deber ser moral sino al deber ser político, donde el reconocimiento del ciudadano supone la concreción de derechos humanos en derechos civiles y políticos. Este juicio es de naturaleza "prudencial".

— La salud de una democracia depende, en la dimensión ética de la vida, de la *prudencia política* y de la *visión moral* tanto de los líderes como de los ciudadanos. Por eso es útil y apropiado plantear a las dos partes del cuerpo político parecidas cuestiones. Poner a prueba tanto la visión moral de los líderes —cualidad que deberían tener pero que a menudo no tienen o no exhiben— como también la visión moral que predomina entre los ciudadanos.

Un marco de análisis apropiado para poner a prueba esas visiones morales me parece sintética y precisamente formulado por J. Bryan Hehir¹⁴. Un "framework" con tres dimensiones del argumento ético: una ética del *carácter*, una ética de la *opción*, y una ética de la *comunidad*.

En suma: una ética del carácter enfoca la cuestión de "qué clase de gente somos", cuál es nuestra fibra moral en nuestras vidas personales. Es el tópico que los moralistas examinan en términos del rol de la virtud en la vida moral. Esa cuestión, que nos resulta familiar, es más disputada en el plano de la vida pública, del proceso político. ¿Cuán importante es el carácter personal y el comportamiento de los funcionarios?. Y más específicamente: ¿qué aspectos de sus vidas personales es pertinente poner a prueba?. La gente presiente que debe haber alguna conexión entre el carácter y el desempeño público, entre la forma de vida elegida por el político y revelada por su biografía personal, y su capacidad para atender al bien común.

Tan pronto se debate sobre esa dimensión, surge la segunda, la ética de la opción. La cuestión no es ahora qué clase de pueblo, de sociedad, de gente somos sino "qué clase de decisiones adoptamos". La ética de la opción pone a prueba la habilidad de los líderes, de los ciudadanos y de la sociedad como un todo para conciliar la visión moral con la complejidad de la realidad empírica. Los tópicos de esta prueba pueden abarcar desde la ética de la guerra hasta la distribución de las cargas tributarias o las decisiones acerca de la seguridad social, del cuidado de los enfermos terminales, de la justicia social.

Por fin la ética de comunidad. La cuestión es aquí "qué tipo de sociedad" buscamos crear. En el plano local, en el nivel nacional, en clave internacional. Es la arena de la ética social, donde el foco está puesto en las instituciones, políticas, leyes, programas. La ética de comunidad reclama una ética de la opción bien estructurada, pues no se puede aspirar a una sociedad más justa, o menos injusta, sin atender a los principios de la justicia distributiva y de la justicia social.

14. J. Bryan Hehir, *Hitting the High Cs.: Character, Choice and Community*, Commonwealth, 19.06.92. También Paul Ricoeur, *Lectures I. Autour du Politique*. Paris. Seuil. 1991. Jean-Yves Calvez S.J. *Politique. Une Introduction*. Paris. Aubier. 1995. Carlos A. Floria. *La Educación Política*. Criterio. Buenos Aires. 10.10.96.

Y tales relaciones suponen atender no sólo a la visión de la persona humana, sino del Estado como un factor de integración nacional, perspectiva interesante para tratar la persistente dialéctica entre estado nacional y globalización.

Esa agenda triple de las cuestiones morales, a la que proponemos se añada la vinculación entre moral de convicción y moral de responsabilidad y potencia en tensión viviente, nos parece propia del educador político. Esa agenda implica capturar integralmente la relación entre ética y política.

— La democracia no tiene como fin descubrir el bien del hombre sino, con humildad consciente de la enormidad de la empresa, organizar la configuración del poder para el servicio de la persona humana y de la sociedad. Esto abre la delicada discusión sobre los límites de la democracia, de los cuales conviene tener conciencia para “salvarla” y no para desvirtuarla o conducirla a la claudicación. Los límites residen en el carácter de medio que toda forma de gobierno tiene con respecto al fin que se propone una comunidad política; en la ineludible tensión que siempre existirá entre el derecho y la moral. Para justificar la democracia no es necesario afirmar que es el mejor régimen de gobierno siempre y en todas partes sino que ha probado ser el mejor resguardo de la dignidad humana. Un acto mayor de prudencia política que atiende tanto a los valores como a las consecuencias.

— La experiencia latinoamericana contemporánea indica que el predominio de la democracia como principio de legitimidad va acompañado de experiencias desiguales: democracias relativamente consolidadas, democracias precarias y regímenes cercanos o tendientes a formas de autoritarismo.

— Es importante comprobar la difícil convivencia entre la democracia política y las emergencias económicas. Ese dilema ha puesto en primer plano el tema de la *gobernabilidad* de las democracias latinoamericanas.

— La capacidad institucional del estado es una de las cuestiones dominantes. Instituciones financieras internacionales suelen señalar que “los mercados y la actividad privada requieren para prosperar gobiernos eficientes, que brinden un marco jurídico sólido, apliquen reglas apropiadas para incentivar la actividad económica, ejerzan eficazmente la supervisión y regulación del funcionamiento del sistema económico y ayuden a generar esa sensibilidad por la equidad social, que es esencial para lograr un crecimiento sustentable en el largo plazo”¹⁵. Pero ese reclamo, realizado desde la perspectiva de la economía, conviene a todas las dimensiones de la realidad política latinoamericana. El desarrollo institucional y la reforma del estado implican construir estados nuevos, lo que supone un salto cualitativo en la calidad del pensamiento político aplicado a esa temática. En general, la mayor parte de las reformas institucionales de los últimos años —nos referimos a las ocurridas en las transiciones democráticas— han atendido mucho más a la manera de traducir ambiciones de poder y satisfacerlas que a un diseño constitucional de largo plazo atento a la calidad del régimen político deseable. Aún en medio del fenómeno de globalización, las tareas y recursos

que conciernen a los estados nacionales son suficientemente significativos como para llamar la atención sobre la capacidad de gestión que permita al estado ejercer eficazmente roles apropiados al estímulo, regulación, supervisión y control. Todo ello para evitar, como se ha expresado con propiedad, que el “dogmatismo del mercado” no siga al “dogmatismo del estado”. Palabras del Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus.

— La reforma institucional, realizada desde la perspectiva de la calidad del régimen político deseable, está llamada a compensar las tendencias latinoamericanas al caudillismo, al abuso del estado como botín de personas y de grupos dominantes, y a estilos autoritarios disimulados muchas veces por simulacros de democracia.

— La crisis del Estado: se advierte una fragilidad creciente de importantes estados nacionales latinoamericanos. Sucesos recientes en México, Perú, Colombia, Venezuela, Ecuador, etc. revelan el riesgo de una suerte de “corrida del Estado”. La expresión evoca el fenómeno de las corridas bancarias, por analogía. El banco es una institución financiera que descansa en el crédito que le otorgan los clientes. Da crédito porque antes le dan crédito. En esa clave, se entiende que las reservas bancarias descansan en una ficción: que un banco puede pagar todo lo que sus clientes demandan, según sus cuentas. Pero en rigor la existencia misma de la institución descansa en que no es probable que todos los clientes retiren en un mismo momento sus fondos. Cuando eso ocurre, como consecuencia de una crisis de confianza se produce la llamada “corrida bancaria” y el banco quiebra. El Estado representa el monopolio legítimo de la coerción. La existencia del mismo depende, en buena medida, en que un alto índice de legitimidad implique un bajo empleo de la coerción. Si todos los ciudadanos demandasen sanción del Estado a un tiempo, se revelaría que el Estado descansa sobre aquella ficción: porque no hay Estado que disponga de tanta capacidad de coerción como para sancionar a todos a un tiempo. La crisis de seguridad, las zonas liberadas por el narcotráfico y la guerrilla, son manifestaciones de la crisis o corrida del Estado.

— En resumen, la calidad de las democracias latinoamericanas, aún reconociendo particularidades nacionales depende de la convergencia de condiciones relativas a: una sociedad civil libre y viviente; una relativamente autónoma sociedad política; una gestión del estado sujeta a la ley constitucional; una burocracia estatal leal al régimen político-democrático y no tanto a los gobiernos que lo atraviesan; una sociedad económica institucionalizada, con una “moneda” que permita la previsión racional; un “poder moral” —intelectuales, instituciones religiosas, periodismo, mundo universitario— donde la “moral de convicción” vigile la acción de la “moral de responsabilidad”, de tal modo que la corrupción no alcance niveles de saturación que envilezcan a dirigentes y dirigidos y al cabo a la democracia misma.

15. Enrique Iglesias, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo. *La calidad del desarrollo económico*. BID, 1996.

RESUMEN

El siglo termina, para la mayoría de los países de América Latina, exhibiendo experiencias desiguales, entre democracias relativamente consolidadas, democracias precarias y regímenes más cercanos al autoritarismo o al totalitarismo que a la democracia. Este análisis revela dos cosas: que la democracia permanece en América Latina como principio de legitimidad dominante, pero que en la mayoría de los países latinoamericanos se sitúan en las categorías intermedias “on the democratic-nondemocratic continuum”, desde una posición preocupada por la calidad de las democracias, que es la nuestra. Por tanto, es un objetivo necesario aún en tiempos difíciles, la búsqueda de congruencia entre la “constitución política”, la “constitución económica” y la “constitución moral” en las democracias latinoamericanas.

ABSTRACT

For most of the countries of Latin America the century is drawing to a close in the midst of diverse experiences, with more or less consolidated democracies, insecure democracies or regimes more akin to authoritarianism or totalitarianism than to democracy. This analysis reveals two facts: that in Latin America democracy is still the principle that predominantly bestows legitimacy; but the majority of Latin American countries fall into intermediate categories along the democratic/non-democratic continuum. Therefore, the quest for congruence between the “political constitution”, the “economic constitution” and the “moral constitution” in Latin American democracies is a necessary objective even in hard times.



Cabildo Abierto de Buenos Aires