

LA DEMOCRACIA ENTRE DOS ÉPOCAS: AMÉRICA LATINA EN 1990

MANUEL ANTONIO GARRETÓN M.*

UN AÑO “BISAGRA” ENTRE DOS DÉCADAS

EL AÑO 1990 SE CARACTERIZÓ por elecciones y cambios de gobierno y, aunque con excepciones, por transiciones y consolidaciones democráticas. Desde la perspectiva de los procesos democráticos, fue un año crucial.

Más de 10 países cambiaron su gobierno en 1990, como resultado de elecciones presidenciales de gran trascendencia (Nicaragua, Perú, Colombia, República Dominicana, Haití, Guatemala, Costa Rica), o en 1989 (Brasil, Uruguay, Chile, Honduras, Panamá).

En algunos casos fueron elecciones o cambios de gobierno que marcaron el fin del autoritarismo o de regímenes militares (Chile, Haití, Nicaragua —porque termina la transición desde la caída de Somoza). Otros, se ubican en la perspectiva de consolidación de regímenes democráticos (Brasil, Uruguay y tal vez Honduras). Otros más muestran, precisamente por el carácter controvertido de los procesos electorales, las dificultades de esta consolidación (Colombia en elecciones presidenciales, y de asamblea constitucional, Perú, República Dominicana, Guatemala). Por último, hay casos excepcionales de elecciones y cambio de gobierno que forman parte de la práctica democrática de regímenes consolidados (Costa Rica) o que, por el contrario, son expresiones de un proceso de desintegración nacional y de total dependencia externa (Panamá).

Casi todos estos acontecimientos fueron precedidos o sucedidos por declaraciones de los principales actores, vencedores y vencidos, sobre la crisis profunda —en lo económico, en lo institucional o en ambas

* En la recolección de información sobre sucesos políticos, el autor contó con la colaboración del encargado del Centro de Documentación de Flacso-Chile, Enrique Hermosilla.

dimensiones— que enfrenta el país. Crisis que no se supera y cuyos indicadores principales son el endeudamiento externo, la pobreza extrema o la descomposición social, sin reformas institucionales de envergadura ni un esfuerzo nacional amplio. Sin embargo, el tipo de reforma al que se apela está muy lejos del lenguaje ideológico y del enfrentamiento al que se llegó en la década de los años sesenta.

Así, termina la década de los ochenta y comienza la de los noventa con un panorama único en la historia de América Latina: con muy pocas excepciones la democracia parece imponerse como el régimen consensualmente aceptado, después de largos periodos de inestabilidad o de regímenes autoritarios. De este modo, lo que los economistas llamaron la “década perdida para el desarrollo” fue la década ganada para la democracia.

Puede plantearse, entonces, que el significado profundo de los sucesos electorales y de los cambios de gobierno en 1990 es que este año puede ser considerado simbólicamente un año “bisagra” entre la década de las transiciones (los ochenta) y la de las consolidaciones democráticas (los noventa).

Más que un recuento de acontecimientos o de sucesos electorales y cambios de gobierno, vale la pena reflexionar, a partir de ellos, sobre el significado más profundo de este año bisagra y discutir las principales tendencias de estos procesos.

LAS TRANSICIONES INCOMPLETAS

Con las excepciones de Cuba —donde no hay cambios de régimen político ni procesos declarados de apertura democrática—, de Paraguay —que parece ubicarse todavía dentro de un proceso de transición que culminará en las elecciones presidenciales de 1993, y que presentó los rasgos típicos de estos procesos como negociaciones en torno a cuestiones institucionales y fracturas del partido único—, y de Panamá —donde la intervención estadounidense para derrocar un gobernante y poner en la presidencia un candidato elegido redefine la naturaleza del proceso político—, las transiciones democráticas propiamente dichas parecen haber culminado. Esto en el sentido de que se habría dado un paso fundamental desde un régimen autoritario o militar a un régimen democrático, expresado en la instalación de un núcleo básico de instituciones democráticas y de gobiernos democráticamente elegidos.

Para evitar confusiones, aquí el término democracia se refiere a un tipo particular de régimen político que resuelve los dos problemas fundamentales de todo régimen: la forma de gobierno y la relación de los

ciudadanos con el Estado. Esta relación se refleja en determinados principios y mecanismos, a saber: un Estado de derecho, vigencia de derechos humanos y libertades públicas, soberanía popular y voto universal, elecciones, alternancia en el poder, pluralismo políticopartidario, subordinación del poder militar al poder civil, autonomía del poder judicial.

Los casos más significativos de transición en 1990 parecen ser los de Nicaragua y Chile, y, parcialmente, el de Haití. En Haití, después de varios golpes de Estado que interrumpieron el proceso de transición post-Duvalier, ganó las elecciones con un amplísimo margen Aristide, un sacerdote de tendencia izquierdista. Este triunfo expresa el descontento popular por una situación de descomposición nacional y de extrema miseria, y el rechazo al débil sistema de partidos.

El caso nicaragüense es significativo porque se trata quizá del único en la época contemporánea en el que la instauración de instituciones democráticas, después de una larga historia de dictadura somocista, se hace a partir de una revolución. Ésta culmina en 1990, cuando el partido revolucionario entrega el poder político a su oponente, vencedor en las elecciones (la coalición dirigida por Violeta Chamorro). Este proceso es claramente democrático, en contra de todas las predicciones, sobre todo las del gobierno estadounidense. De algún modo el gobierno revolucionario sandinista desempeña el papel de gobierno de transición a la democracia, lo que no significa que ésta no tenga los problemas que afectan a todas las recientes transiciones.

Otro caso notable en 1990 fue el chileno, con la elección del gobierno de Patricio Aylwin. Es importante, entre otras cosas, porque es casi la “última de las transiciones” y porque su desarrollo es ilustrativo de una situación a la que se enfrenta la democracia en América Latina en esta nueva ola de democratizaciones: la de la transición incompleta de regímenes militares o autoritarios formalizados a regímenes democráticos, que dejan herencias del régimen anterior en la forma de *enclaves* o *residuos autoritarios*. Con ello no nos referimos a problemáticas históricas no resueltas por estas sociedades ni por los gobiernos militares, como la ausencia de un modelo de desarrollo adecuado, pobreza, dependencia, desorganización social. Aludimos, más bien, a cuestiones estrictamente relacionadas con el régimen político, que no fueron resueltas por las transiciones y que su solución por parte de los primeros gobiernos democráticos queda pendiente. Concluir la transición es el primer desafío de estos gobiernos.

¿En qué ha consistido este proceso de completar la transición y qué problemas ha planteado? La situación no es homogénea para todos los países, pero, en general, puede decirse que donde hubo regímenes mi-

litares prolongados o de carácter fundacional, es decir, que intentaron transformaciones sustanciales en la sociedad y su modelo de desarrollo, con o sin éxito, aquéllos marcaron profundamente el conjunto de la sociedad y dejaron como herencia tres tipos de residuos o enclaves autoritarios.

En primer lugar, existen las instituciones legales (ya sea constitucionales o simplemente a partir de leyes comunes) que influyen sobre los procesos democráticos y que se expresan en mecanismos electorales sesgados, en limitaciones a la participación y organización populares, en la existencia de organismos de arbitraje o de control que prolongan los criterios establecidos bajo el régimen autoritario (por ejemplo, en el caso chileno, el Tribunal Constitucional cuyas funciones y composición determinadas bajo el régimen militar limitan las reformas democratizadoras), autoridades designadas bajo ese régimen que prolongan su mandato o escapan a la voluntad popular (representantes parlamentarios o autoridades municipales).

La presencia de estas instituciones no democráticas obliga a complicadas reformas políticas que, dependiendo del carácter más o menos limitado de la transición según el poder de negociación de las fuerzas armadas, exigen muchas veces reformas sustanciales a la constitución, como lo ilustran los casos de Brasil y Chile. Esto no hace sino proyectar las tensiones y el tipo de negociación política de la transición al primer periodo democrático. En segundo lugar, los nuevos regímenes democráticos heredan actores autoritarios que no se definieron por la opción democrática, sino que fueron forzados o arrastrados a ella, pero que mantienen una alta cuota de influencia y poder y requieren un "reciclaje" o proceso de aprendizaje democrático. El principal de estos actores son las fuerzas armadas o, al menos, ciertos núcleos militares duros, que pueden o no coincidir con las jerarquías institucionales dentro de las mismas fuerzas armadas.

No debe olvidarse que, exceptuando el derrocamiento de Somoza en Nicaragua, ninguna de estas transiciones se hizo bajo la forma revolucionaria o insurreccional, es decir, con derrota militar de los titulares del poder autoritario. En casi todos los casos hubo negociaciones o acuerdos más o menos explícitos entre los sectores de oposición y los núcleos dominantes del régimen militar que, además de hacer posible el tránsito al nuevo régimen, preservaron la integridad y las prerrogativas institucionales de las fuerzas armadas. Éstas no fueron reorganizadas institucionalmente ni siquiera en los casos, como Argentina, en que el término del régimen militar se acercó al colapso.

Así, en las fuerzas armadas como un todo, en algunas ramas o en sectores estratégicamente situados dentro de ellas, subsisten posiciones

no democráticas o nostálgicas del autoritarismo. Estas posiciones pueden adquirir la forma más transparente de enfrentar al nuevo régimen directamente y buscar su desestabilización, como ha sido el caso argentino, aunque no haya perspectiva ni viabilidad de una neta regresión autoritaria. O pueden mantener prerrogativas, como en el caso de Brasil, donde las fuerzas armadas no se subordinan al poder político. O pueden presionar por concesiones en lo que se refiere a los derechos humanos, como en Uruguay. O pueden llegar a la “bunkerización” y enclaustramiento institucional, como en el caso del ejército en Chile. O, final y más frecuentemente, se puede dar una combinación.

Pero la existencia de actores no democráticos no queda reducida a sectores de las fuerzas armadas. Otros componentes del Estado —como el poder judicial en algunos casos; núcleos civiles de derecha ligados a veces a sectores empresariales duros, nostálgicos del autoritarismo; grupos paramilitares con o sin conexión con las fuerzas armadas o con los núcleos de derecha autoritaria, y también sectores que lucharon contra las dictaduras bajo la forma militar y no se integraron al juego democrático en la convicción ideológica de que nada sustancial había cambiado con la recuperación o inauguración democrática—, son parte de una complicada situación, característica del tipo de transición que analizamos.

El común denominador de estas situaciones es, entonces, la presencia de grupos o sectores renuentes a acatar una completa democratización política de la sociedad y, en algunos casos, incluso las reglas mínimas del juego democrático. Su participación, que puede ser minoritaria o aislada, sin proyección o relativamente neutral, tiende a activarse en los momentos de tensión o crisis política, sin que esto signifique necesariamente el riesgo inminente de una regresión autoritaria, aunque, claro está, pone obstáculos a la plena democratización política.

El tercer tipo de enclave o residuo autoritario, es decir de herencia del autoritarismo no superado durante el proceso de transición, se refiere a la cuestión de los derechos humanos entendidos como el problema de esclarecimiento y sanción de los crímenes y violaciones perpetrados por el Estado durante la vigencia de los regímenes militares. Cabe recordar que tanto en los regímenes militares “modernos” (los del Cono Sur) como en los más tradicionales (especialmente los de Centroamérica) hubo en las últimas décadas asesinatos, desaparecimientos, exilios, detenciones y torturas sistemáticas y masivas que van más allá de lo que eufemísticamente se llama “excesos represivos”. Por lo general, tales crímenes estuvieron a cargo de organismos militares o paramilitares especializados y se justificaban recurriendo a ideo-

logías o doctrinas (por ejemplo, las de la seguridad nacional y la guerra interna).

A propósito de este problema, hubo bajo los regímenes militares movilizaciones y reivindicaciones tanto de la opinión pública como de organizaciones sociales, políticas o espirituales. Los militares buscaron protegerse de posibles juicios al implantarse la democracia con leyes de amnistía o estableciendo pactos con los sectores de oposición en el momento en que se desencadena la transición. De este modo, al instalarse el régimen democrático existe una conciencia nacional y también una opinión pública internacional que presionan por alguna forma de esclarecimiento, reparación y castigo.

No se conoce ningún caso en el que este problema haya sido bien resuelto. Pero en todos los casos recientes de transición, ha sido un tema crucial. Y lo es porque, además de ser de trascendencia para la convivencia futura de una sociedad relativamente traumatizada donde el tiempo no ha borrado las huellas de esos traumas, plantea un problema político al interior de la coalición opositora a la dictadura. En efecto, dicha coalición fue afectada de manera distinta por la violación sistemática de los derechos humanos, como lo ilustra el caso uruguayo, donde los sectores democráticos se dividieron en el plebiscito convocado para resolver esta cuestión.

Pero la importancia política de este problema radica, sobre todo, en su relación con el segundo enclave autoritario al que nos hemos referido y con la neutralización de los núcleos antidemocráticos de las fuerzas armadas. Los casos chileno y argentino muestran la estrecha relación entre ambos problemas: la búsqueda de impunidad por parte de los militares los lleva a permanentes demostraciones de fuerza, o a mantener los puestos de autoridad militar más altos en manos de los sectores duros para protegerse. La creación de comisiones nacionales que gozan de gran legitimidad e investigan lo ocurrido (Comisión Sábato en Argentina y, en 1990, Comisión Rettig en Chile), si bien resuelve en parte el problema del conocimiento público de la verdad sobre las violaciones de derechos humanos y es un importante momento catártico para la sociedad, no deja tranquilos ni a los defensores de los derechos humanos más activos ni a las organizaciones de familiares de víctimas, porque no puede resolver el problema de la justicia o sanción. Tampoco tranquiliza a los responsables de tales violaciones que ven en la simple verdad sobre los hechos una amenaza a su seguridad personal e institucional.

LA SUPERACIÓN DE LOS RESIDUOS AUTORITARIOS

A diferencia de algunas sociedades de Europa del Este —donde en algunos casos la penetración del Estado en instituciones y espacios de la vida civil generó otro enclave con el que tienen que lidiar las democracias emergentes en esa región y donde prevalece una cultura o mentalidad no democrática o al menos cínica o escéptica en cuanto al régimen político—, los autoritarismos de América Latina fueron más débiles en su control de la sociedad civil, y en muchos casos permanecieron en el seno de ésta instituciones que alentaron o cuidaron una memoria democrática.

En este campo no se ha hecho aún una evaluación de la situación centroamericana, donde la historia democrática precedente, con la excepción de Costa Rica, es más débil que en otras regiones. Tampoco se ha estudiado hasta qué grado los fenómenos de corrupción, pretorianismo, caudillismo y clientelismo que acompañaron a diversos regímenes democráticos antes de la ola autoritaria, o a algunos regímenes protodemocráticos, contribuyeron a esta herencia o enclave cultural no democrático. Este fenómeno nada tiene que ver con la visión etnocéntrica de quienes exigen la presencia histórica de ciertos valores que favorecen la democracia y que se dan en algunas sociedades y no en otras, sino que alude a la existencia o no de instituciones y prácticas que la experiencia autoritaria haya podido transmitir a los nuevos regímenes democráticos.

Bajo el primer o segundo gobierno democrático, la prolongación de las tareas que buscan completar la transición con la superación, neutralización o eliminación de los enclaves autoritarios heredados puede tener un alto costo. No podemos olvidar que estamos ante gobiernos que, además de este desafío, deben enfrentar crisis económicas agudas, no sólo estructurales —debido al problema de la deuda externa o del agotamiento de un modelo de desarrollo— sino también coyunturales, de inflación o balanza de pagos, lo que requiere ajustes de cierta envergadura. Y en todos los casos deben afrontar los problemas propios de la consolidación democrática a los que nos referiremos más adelante. Así, el tiempo que se consume en resolver los problemas institucionales, en neutralizar los núcleos antidemocráticos de las fuerzas armadas, o en dar una solución aunque sea simbólica a la cuestión de los derechos humanos, dificulta los consensos y distrae energías que son necesarias para enfrentar problemas de largo plazo que requieren decisiones inmediatas.

Por otro lado, los temas propios de una transición retardada tienden a privilegiar las negociaciones institucionales cupulares y a los ac-

tores tradicionales de la escena política, con lo que se demora la generación de espacios de participación y expresión de la gente y de nuevos actores. Los temas de la consolidación democrática, por el contrario, tienden a privilegiar los temas sociales y culturales y, sobre todo, implican la creación de esos espacios, en la medida en que la política profesional o clásica ha entrado en su cauce normal y especializado y no puede dar cuenta de las otras problemáticas de la sociedad. En tanto ésta no puede expresarse “porque todavía estamos en transición” y no deben arriesgarse los precarios equilibrios, las frustraciones y descontentos tienden a aumentar y muchas veces se traducen en desilusión o desencanto. La cuestión constitucional en Brasil y las relaciones cívico-militares en Argentina son buenos ejemplos de estas afirmaciones. Asimismo, el año de 1990 en Chile mostró el riesgo que acarrea la prolongación de enclaves institucionales cuando hay que enfrentar tareas propias de la construcción del futuro y no se tienen los instrumentos para gobernar en forma efectiva.

Entre las lecciones que nos dejan las transiciones contemporáneas incompletas a las que nos referimos, está la necesidad de los gobiernos de contar con una estrategia global de superación de los enclaves heredados. Porque es evidente la interrelación entre la conducta de las fuerzas armadas frente al poder político, la posible impunidad de aquéllas por los crímenes cometidos y el grado de poder institucional efectivo con que cuenta el gobierno democrático. La experiencia muestra que el tratamiento aislado de cada uno de estos enclaves por parte del gobierno, sin una negociación de conjunto en que se incorpore a los sectores civiles que apoyaron al régimen militar y para los que se deben crear espacios que no supongan solidaridad con los militares, lleva a la continua dependencia del gobierno de su oposición, pero sobre todo al permanente desafío y chantaje por parte de los núcleos militares duros.

En este sentido, el caso chileno es nuevamente paradigmático en 1990. Las fuerzas democráticas en el gobierno no tuvieron una estrategia de tratamiento global de los enclaves y no pusieron —aprovechando el periodo de gracia del gobierno inaugurado en marzo de 1990 y la ausencia de la crisis económica que caracterizó a casi todas las otras transiciones— la reforma institucional como tarea prioritaria. Prolongar desde el Estado los acuerdos que se hicieron con sectores de derecha democrática en 1989 para flexibilizar el marco constitucional y completar la reforma institucional o política, concentrando en ello todas las energías políticas, habría permitido transformar la mayoría social, política y electoral en mayoría institucional que superara el conjunto de enclaves heredados. El tratamiento mediante negociaciones

puntuales de cada uno de estos problemas conlleva el riesgo de un desgaste relativo del gobierno.

Si completar la transición es sólo una de las tareas que deben acometer los primeros gobiernos democráticos, y el inicio de las tareas de consolidación es otra, es posible medir la envergadura de los desafíos que enfrentan. De ahí que uno de los puntos clave de estas transiciones y consolidaciones sea la capacidad de las fuerzas democráticas que lucharon contra los regímenes militares de permanecer unidas y constituir bloques sociales, políticos y electorales que puedan generar gobiernos de mayoría capaces de gobernar. Tales mayorías pueden aislar a los núcleos no democráticos o nostálgicos del autoritarismo, superar las herencias legadas por éste enfrentando las tareas de consolidación y evitar las oposiciones desleales.

Quizá por ser una de las últimas transiciones, que aprende de las otras experiencias, como se pudo ver en el plebiscito de 1988 y en la participación en las elecciones de 1989, el caso chileno es una excepción a un panorama desolador en esta materia. Ahí, prácticamente todas las fuerzas políticas que lucharon contra la dictadura de Pinochet conformaron la Concertación de Partidos por la Democracia. Esta coalición ganó las elecciones presidenciales y parlamentarias en diciembre de 1989, y se constituyó en el primer gobierno democrático después de casi dos décadas de dictadura, aun cuando, por residuos institucionales del régimen precedente, no pudo obtener la mayoría en el senado. Lo que interesa resaltar de este caso es que es el único, en los últimos tiempos, en que al recuperarse la democracia las grandes fuerzas democráticas y progresistas (en el caso chileno, el centro, sobre todo expresado en la Democracia Cristiana, y la izquierda, en los socialistas), cuyo enfrentamiento es parte de las causas del derrumbe democrático, constituyen una coalición de gobierno.

Los procesos electorales y los cambios de gobierno en Argentina y, en 1990, en Brasil, Uruguay, Perú, Nicaragua, por citar algunos casos, incluso cuando no hayan sido siempre traumáticos, dan cuenta de esta realidad. En ella, los primeros gobiernos posdictatoriales se enfrentan a una oposición que proviene de las mismas fuerzas democráticas con las que lucharon contra la dictadura, lo que los transforma rápidamente en gobiernos minoritarios. Se impide así una mínima continuidad de las políticas en una situación en que esto es necesario dada la precariedad económica e institucional del país. El peruano es un caso extremo donde ninguno de los dos primeros gobiernos posteriores al régimen militar pudo asegurar su proyección democrática para el siguiente periodo; en las elecciones de 1990, se vio un alto grado de descomposición de las fuerzas políticas más importantes

que lucharon contra el régimen militar. No es extraño que esta crisis de consensos básicos capaces de ir más allá del puro acuerdo democrático se exprese en profundos descontentos sociales, bajo la forma de movilizaciones populares violentas y de desorganización social. De esta manera se abren oportunidades para que surjan liderazgos no tradicionales, sin raíces en fuerzas políticas o sociales sólidas, y que si bien cuestionan los estilos cupulares y hacen una amplia convocatoria, por sus mismos apoyos coyunturales y frágiles, reproducen una situación de inestabilidad e incertidumbre que amenaza con la regresión populista. En 1990, los casos peruano y brasileño son una ilustración de esto último, aunque también lo son, en cuanto expresión del descontento, el caso argentino, el de Nicaragua y el de Guatemala.

En 1990, el síndrome de la división de las fuerzas democráticas entre quienes administran el fin de la transición y las consolidaciones desde el Estado, y quienes administran el descontento y procesan las demandas sociales, "pasando la cuenta" al gobierno, se prolongó dramáticamente en los casos mencionados, en forma más atenuada en el uruguayo y con la excepción hasta ahora del chileno. Esto nos hace dudar de la posibilidad de consensos nacionales sólidos para las tareas de más largo alcance que plantea la década.

LA DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA

Completar la transición y superar los enclaves autoritarios son las tareas más relevantes y transparentes; son la cuestión estratégica prioritaria de los regímenes y gobiernos que suceden a regímenes dictatoriales, militares o autoritarios formalizados.

Sin embargo, muchos de los procesos implicados en estas tareas, que apuntan a completar o ampliar la democracia política, no se reducen a estos casos. Tales procesos están también presentes, aunque de modo menos sistemático y confundidos con otras problemáticas de la sociedad, donde existe un régimen democrático formalizado desde hace más de una década (República Dominicana, Colombia o Perú, por ejemplo), o en los regímenes mixtos democrático-autoritarios, como puede ser considerado el mexicano.

En todos estos casos técnicamente no puede hablarse de *transición*, ya que en algunos de ellos el punto de partida no es estrictamente un régimen militar o autoritario puro, y en otros, la transición fue realizada hace ya cierto tiempo.

En todos ellos el problema es el de la *democratización política*, es decir el de asegurar que los principios, instituciones y mecanismos democrá-

ticos se extiendan a toda la vida política, y que sean éstos los que efectivamente procesen las demandas de la sociedad en el plano de las decisiones políticas. Pueden existir mecanismos de decisión apenas democráticos que afectan a la sociedad, o ámbitos donde no están presentes los mecanismos democráticos. Pueden existir instituciones democráticas formales donde los poderes *de facto* deciden por encima de éstas. Completar o extender la democracia política y hacerla efectiva como régimen son dos de los procesos que componen lo que hemos denominado democratización política, más allá de los procesos de transición propiamente dichos.

Esa necesidad de completar y extender la democracia apunta forzosamente a profundas reformas institucionales, que pueden adquirir la forma de asambleas constituyentes o de reformas propiamente constitucionales. Es el caso de Colombia, donde la institucionalidad democrática restringida y escasamente legítima —expresada en los altos índices de abstención electoral y en la violencia política que ha causado la muerte de importantes líderes— llevó a la celebración de elecciones para una asamblea constituyente en diciembre de 1990. En éstas, sin embargo, sólo se alcanzó una participación electoral apenas superior a la cuarta parte del electorado. En República Dominicana, el problema se expresó en una extrema fragilidad de las instituciones democráticas en las elecciones presidenciales de 1990, cuya legitimidad fue cuestionada con acusaciones de fraude, lo que apunta también a la necesidad de reformar los sistemas electorales y las instituciones para que garanticen que las elecciones sean una expresión real de la voluntad popular.

El caso mexicano es el que mejor ilustra este proceso de lenta y compleja democratización política sin transición formal. Ahí se está produciendo el término del monopolio político del partido de gobierno (fenómeno que, neutralizado el poder militar, deberá suceder también en Paraguay), por medio del establecimiento progresivo y no sin dificultades de un sistema de partidos y de control electoral (como la reinscripción en registros electorales y la creación de un tribunal independiente en esta materia).

Pero en muchos casos el problema no radica únicamente en la ausencia de instituciones y mecanismos democráticos, que lleva a la reforma de las constituciones o del aparato legal para permitir su creación o modificación. La cuestión básica suele ser que las instituciones democráticas que existen no tienen la importancia necesaria para constituirse en el canal de expresión de las ofertas y las demandas políticas. Esto puede deberse a la presencia de poderes *de facto*, tales como una potencia externa (Panamá), militares o grupos paramilitares (otros paí-

ses de Centroamérica), poderes del Estado no sometidos al control democrático (justicia o policía), fenómenos delictivos o de descomposición (el narcotráfico o la corrupción), procesos de desorganización social sin canales de expresión y participación. Todo ello hace ilusoria la vigencia de un régimen democrático, aun cuando no exista otro régimen que se le oponga como alternativa. Es decir, puede haber mecanismos democráticos sin que éstos sean el espacio efectivo de la vida política. Los casos de Colombia —en parte—, Guatemala, Argentina y Perú parecen mostrar este riesgo. Las reformas políticas necesarias en esta situación son mucho más profundas, pues van más allá de la construcción de mecanismos institucionales. Suponen cambios en otras esferas de la sociedad, como la eliminación de los poderes *de facto* y de procesos extrainstitucionales arraigados en los actores sociales y políticos más importantes, es decir, una recomposición radical del sistema político.

Por el contrario, la situación boliviana de los últimos años parece mostrar una cierta reorganización de un sistema político que se caracterizó no sólo por los rasgos mencionados sino por su inestabilidad durante décadas. Este caso contradice la predicción de que tales recomposiciones deben hacerse mediante un liderazgo de derecha o conservador, y confirma la hipótesis de que estos cambios no son posibles sin la creación de un espectro inclusivo de todas las fuerzas políticas y de consensos básicos sobre las reglas del juego entre esas fuerzas.

LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

Las transiciones e inauguraciones democráticas, la superación de enclaves autoritarios, la reforma o extensión de instituciones y mecanismos democráticos, o la reorganización del sistema político en su totalidad, son procesos de construcción democrática, pero no agotan la problemática de ésta. Desde el inicio de un régimen democrático, por insuficiente que sea, se hace presente el problema de su consolidación. Es decir, se puede terminar una dictadura y ceder el paso a una democracia, o se pueden hacer reformas que completen el carácter democrático de un régimen político, y seguir en pie la cuestión de su estabilidad y reproducción en el tiempo. Una vez establecida la democracia, incluso imperfecta, se plantea el problema de su consolidación y permanencia.

Este problema de la consolidación democrática se expresa de manera distinta en los diversos casos nacionales. Por un lado, están los países que acaban de terminar su transición, donde el riesgo principal es una regresión autoritaria provocada por incapacidad del nuevo go-

bierno o por la persistencia de los actores autoritarios. Por otro, se encuentran los países que ya completaron la transición y superaron o neutralizaron los enclaves autoritarios y eliminaron el riesgo inmediato de regresión autoritaria.

Desde el punto de vista de los gobiernos y regímenes democráticos recién instalados, lo más relevante es el hecho de que ambas tareas, completar la transición e iniciar la consolidación, no se dan en secuencia cronológica sino en forma simultánea. Esto plantea con más fuerza la necesidad de gobiernos mayoritarios no sólo en lo político y lo electoral, sino también en el ámbito social y en el institucional.

La consolidación democrática está asociada, entonces, a la democratización política completa, pero ésta es sólo el punto de partida. La experiencia contemporánea muestra que es imposible fijar una sola condición o, incluso, un conjunto de condiciones que asegure la consolidación de los regímenes democráticos para todos los casos históricos. Ni el crecimiento o desarrollo económico, ni la existencia de determinadas instituciones o valores, ni una cierta composición de la estructura de clases, ni una configuración específica de factores internacionales, aseguran por sí solas, o combinadas, la vigencia de democracias estables. Como se ha sugerido recientemente, más bien son los regímenes democráticos los que aparecen como factores favorables al desarrollo de estos fenómenos y no al revés.

Sin embargo, aunque un régimen político no se puede reducir a factores estructurales de cualquier tipo, ya sean económicos o sociales, porque es una creación histórica de los actores y sujetos sociales y políticos, esos factores influyen precisamente en la acción política de dichos actores. En este sentido, no puede negarse que en América Latina la idea de la democracia ha estado siempre ligada a un principio ético de integración o democratización social, es decir, de eliminación de desigualdades y de participación de la gente en las decisiones que les conciernen. La historia de estas democracias no se entiende sin la continua apelación y negación de este ideal. Esto obliga a los actores a buscar la legitimidad del régimen en el acercamiento a este principio.

No se trata de un determinado modelo de desarrollo ni menos de la pretensión neoliberal que asegura que la garantía de un régimen democrático yace en el llamado modelo de mercado o economía abierta. No sólo hay aquí de nuevo la falacia del determinismo económico que ha sido refutada por la experiencia histórica. Además, los intentos neoliberales extremos, con su obsesión por las privatizaciones y el desmantelamiento del Estado, han dejado a estas economías más vulnerables a las crisis económicas internacionales y, sobre todo, han provocado un fenómeno de desintegración social proclive a situaciones anómalas y

explosiones sociales sin canales de integración. Todo esto juega en favor de desestabilizaciones y no de consolidaciones democráticas. Como lo muestra la derrota electoral de la candidatura de derecha en Perú, identificada en extremo con este modelo y con sus connotaciones clasistas, hay un enorme rechazo popular a este tipo de soluciones.

Es evidente que los modelos de desarrollo y de inserción internacional asociada a ellos no determinan un régimen político, pero tampoco son neutros en cuanto a los efectos que pueden tener sobre la estabilidad, fortalecimiento o debilidad de ese régimen. En este sentido, vale la pena recordar que la situación de América Latina en esta década que se inicia se asemeja a la vivida por la región a comienzos de los años treinta. En esa época, la combinación de una crisis del esquema de dominación social, del orden oligárquico, con una crisis del modelo de desarrollo “hacia afuera”, dio origen a una nueva modalidad de desarrollo e inserción internacional, conocida como el modelo de “desarrollo hacia adentro” o industrialización sustitutiva con creciente intervención estatal. En el plano sociopolítico, una nueva forma de relación entre Estado y sociedad o nueva matriz política sucedió a la pauta oligárquica. Con variaciones —y hay países que se saltaron esa etapa, como parece ser el caso de las naciones centroamericanas donde la dominación oligárquica y el viejo modelo de desarrollo continuaron hasta avanzado el siglo—, predominaron el llamado “Estado de compromiso” y las diversas formas de populismos, democráticas o autoritarias. El paso a la sociedad de masas, la llamada “democratización fundamental”, se da en estos años.

En síntesis, las relaciones entre Estado y sociedad estuvieron caracterizadas por una cierta fusión entre Estado, actores políticos y sociedad civil, con el predominio casi absoluto de alguna de estas dimensiones sobre las otras, y con una subordinación de los problemas del régimen político a los llamados “problemas sustantivos” del desarrollo y el cambio social.

Los regímenes militares de los años sesenta y setenta, y los experimentos neoliberales de los setenta y ochenta están, *grosso modo*, asociados al intento de cambiar el modelo de desarrollo e inserción internacional y la matriz de relaciones entre Estado y sociedad.

Hacia finales de la década de los ochenta, y más allá de la crisis y caída de las dictaduras, que obedecen a otra serie de factores, este intento muestra su debilidad al haberse identificado demasiado con una simple política de desmantelamiento del esquema desarrollista y haber mantenido o aumentado la desigualdad social. Las experiencias redistributivas intentadas por México y Chile en 1990, por citar dos ejemplos de contextos políticos diferentes, mediante programas estata-

les selectivos (fondos de solidaridad) son expresión de la incapacidad de los modelos neoliberales para dar cuenta del principio ético de democratización social asociado indisolublemente a la democracia política en América Latina.

Pero, sobre todo, es significativo que en 1990, la CEPAL, después de años de reflexión sobre su propio modelo de desarrollo hacia adentro y sobre la evolución y experimentos económicos de las últimas décadas, lance su nueva propuesta de "transformación productiva con equidad". En ella trata de hacer patente la necesidad no sólo de redefinir el modelo de inserción internacional de estos países sino también de terminar con la extrema pobreza acumulada e integrar a la gran masa de excluidos.

Así, la ola de transiciones y democratizaciones políticas parece coincidir con la necesidad de una profunda redefinición económica que se aleja de los modelos conocidos hasta ahora, aunque retoma elementos de todos ellos. No se trata de que esta redefinición económica asegure la consolidación democrática, sino de que en la conciencia y práctica de los actores sociales exista una creciente valoración tanto de la autonomía como de la vinculación entre cambio político y redefinición económica.

La consolidación democrática está asociada, por lo tanto, a un factor propiamente histórico-político: el anhelo democrático de los actores significativos. Éste implica la renuncia tanto a otros tipos de regímenes políticos como a la subordinación del régimen a proyectos históricos globales.

Se trata, entonces, de ver qué elementos aumentan o mantienen vivo ese anhelo en cada sociedad. En el caso de América Latina, hemos dicho que el principio básico es el de la integración y democratización sociales. Esto pone como problema central el de la incorporación del sector excluido, lo cual obliga a una redefinición del modelo de desarrollo. En la conciencia ética de los actores este fenómeno está ligado a la consolidación democrática, por lo que no se vuelve a caer en la ingenua asociación entre economía y política que se hacía en los años sesenta.

Pero el problema no se reduce al modelo de desarrollo; es más profundo y amplio. Porque lo que está en juego tras estos procesos de democratización es el cambio también de una forma de organización social, de la matriz de relación entre Estado, partidos y sociedad. La consolidación democrática está vinculada a la superación de la matriz clásica o populista de relación Estado-sociedad y del modelo neoliberal que intentó infructuosamente suplantarla. Si se examinan las experiencias de las democratizaciones más promisorias hasta ahora, se puede apreciar que su común denominador es la búsqueda del fortalecimiento

simultáneo del Estado, el sistema de partidos, la sociedad civil y los actores sociales.

Después de la crítica ingenua al estatismo que pensó que el desmantelamiento del Estado, las privatizaciones y el desarrollo de mecanismos corporativos de autorregulación eran el nuevo paradigma del desarrollo para las democracias de estos países, siguió en los últimos años y con un énfasis especial al terminar la década, la concepción de una reforma del Estado que lo hiciera más participativo y ágil, que fortaleciera su papel redistributivo y de agente del desarrollo. Dan cuenta de esta tendencia los procesos de modernización, reforma del poder judicial y la administración pública, tecnificación y descentralización estatal a los que se han orientado los esfuerzos más recientes de reforma en diversos países.

Esto se ve complementado con la necesidad de un control político sobre ese Estado por medio del fortalecimiento del sistema de partidos que asegure la autonomía respecto del Estado, que incluya y represente todo el espectro y todas las fuerzas sociales e ideológicas, y garantice la conformación de mayorías sociales y políticas sólidas. Las reformas del sistema electoral, las incorporaciones al juego político de sectores que hasta ahora han sido marginados o se han marginado por sí mismos, los proyectos de modernización de los partidos y la legislación sobre estos temas son expresiones de este fenómeno. A ellas hay que agregar un debate de enorme trascendencia para el futuro, que estuvo presente a finales del gobierno de Alfonsín en Argentina y en la Constituyente de Brasil, aunque sus iniciativas respectivas no hayan prosperado. Nos referimos al debate sobre el sistema de gobierno. Su importancia radica en que tiene relación directa en la construcción de coaliciones mayoritarias de gobierno que aseguren la continuidad de las políticas públicas, sin suprimir el pluralismo y la diversidad. Se trata del paso del presidencialismo extremo a fórmulas más flexibles de semipresidencialismo o semiparlamentarismo.

Sin embargo, el fortalecimiento tanto del Estado como del régimen político puede ser visto como demasiado abstracto y lejano para una población, en su mayoría joven, que ve profundamente afectadas sus pautas de comportamiento colectivo en los últimos tiempos, de modo que esto también va acompañado, a veces en forma confusa, por el fortalecimiento de la sociedad civil, de los actores y movimientos sociales autónomos, y de espacios sociales y culturales de participación y expresión. La renovación del mundo empresarial, su crecimiento y diversificación, así como los movimientos que apuntan menos a la defensa corporativa que a la lucha por un interés general desde una óptica particular, con un carácter menos globalizador y antagónico que en los

años sesenta, la transferencia de poder a las esferas de decisión local o comunitarias, etc., son ejemplos de estos procesos de fortalecimiento de la sociedad y actores sociales.

Así, la consolidación democrática en estos países está ligada no de modo mecánico, sino por la acción de los sujetos sociales, a las transformaciones del modelo de desarrollo, pero, sobre todo, al cambio de las relaciones entre Estado, partidos y sociedad, y a la autonomía, reforzamiento y complementariedad de estas tres dimensiones; al cambio en la cultura y el estilo políticos con los que se desarrollaron tanto los populismos como los autoritarismos y los movimientos cíclicos e inestables de autoritarismo y democracia.

Las transiciones y democratizaciones políticas no han sido aún superadas, pero apuntan hacia el fenómeno principal de la década de los noventa, la consolidación de las democracias y, más profundamente, la recomposición del sistema político de estos países. Los procesos electorales y de cambio de gobierno de los últimos años se insertan en este campo de significación histórica.

BIBLIOGRAFÍA

- Cavarozzi, Marcelo, "Más allá de las transiciones. Reflexiones sobre el largo plazo en la política latinoamericana", Boston, MIT, 1990, mimeo.
- CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago, Naciones Unidas-CEPAL, 1990.
- Council of Freely Elected Heads of Government, *1990 Elections in the Dominican Republic: Report of an Observer Delegation*, National Democratic Institute for International Affairs-Carter Center of Emory University, 1990.
- Garretón, M. A., "Las condiciones sociopolíticas de la inauguración democrática en Chile, 1990", *Revista Paraguaya de Sociología*, vol. 26, núm. 76, 1989, pp. 7-24.
- , "Transición: asimilar la profunda experiencia", *Revista Convergencia*, núm. 19-20, 1991, pp. 7-14.
- , "La democratización política de América Latina y la crisis de paradigmas", Santiago, Flacso-Chile, 1991, mimeo.
- Graciarena, J. y R. Franco, *Formaciones sociales y estructuras de poder en América Latina*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1981.
- Hermosilla, Enrique, "Cronología política latinoamericana, 1990", elaborada a partir del *Foreign Broadcast Information Service*, Santiago, Flacso-Chile, 1990, mimeo.
- Karl, Terry Lynn, "Dilemas de la democratización en América Latina", *Foro Internacional*, núm. 123, enero-marzo de 1991.
- Lowenthal, Abraham, "Latin American Democracy in the 1990s: A Sober

- Appraisal", Los Angeles, University of Southern California, 1990, mimeo.
- Lozano, Wilfredo, "Las elecciones dominicanas de 1990: del reacondicionado político a la crisis de legitimidad de los populismos reales", Santo Domingo, Flacso-Programa República Dominicana, 1990, mimeo.
- Schmitter, Philippe y Terry Lynn Karl, "What Kind of Democracies are Emerging in South America, Central America, Southern Europe and Eastern Europe?", Stanford, Stanford University, s.f., mimeo.
- Welfort, Francisco, *A América Errada*, São Paulo, CEDEC, 1990.