

LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: PROBLEMAS Y DESAFÍOS

CÉSAR CANSINO

INTRODUCCIÓN

EL OBJETIVO DE ESTE ENSAYO es caracterizar el modelo de consolidación democrática más adecuado para ilustrar los diversos problemas y desafíos que han afrontado las democracias latinoamericanas instauradas durante los años ochenta, así como los esfuerzos realizados por ellas para afirmarse y dejar atrás la posibilidad inmediata de regresiones autoritarias.¹

¹ Entre los trabajos que se han ocupado de manera central de los procesos de consolidación democrática en América Latina destacan los siguientes: E. Baloyra (ed.) *Comparing new Democracies: Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1987; L. Diamond, J. Linz y S.M. Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries. Latin America*, vol. 4. Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1989; D. Ethier (ed.), *Democratic Transitions and Consolidations in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*, Londres, Macmillan, 1990; D. Nohlen, "¿Más democracia en América Latina? Democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada", en *Síntesis*, Madrid, núm. 6, 1989, pp. 37-63; D. Nohlen y A. Solari (eds.), *Reforma política y consolidación democrática en Europa y América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1989; R.A. Pastor (ed.), *Democracy in the Americas. Stopping the Pendulum*, Nueva York, Holmes & Meier Publishers, 1989; S. Mainwaring, G. O'Donnell y S. Valenzuela (eds.), *Issues on Democratic Consolidation, The New South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame Press, 1992; J. Higley y R. Gunther (eds.), *Elites and*

Como es sabido, las democracias latinoamericanas atraviesan en la actualidad por enormes dificultades para alcanzar su firme establecimiento y consolidación: conjunción de un aumento en las demandas sociales y de una aguda crisis económica; creciente deslegitimación de la función (sobre todo social) del Estado y de los procesos de reforma estatal; problemas internos de difícil solución, producto de la inserción desventajosa de la región en los nuevos bloques comerciales; ineficacia e ineffectividad de los gobiernos en una gran diversidad de políticas; persistencia de un potencial de formación de coaliciones de actores antirrégimen todavía considerable; presencia de conductas ambiguas o de comportamientos semileales de ciertos actores destacados; amplias prerrogativas políticas conservadas por los sectores militares, etc. Lo anterior sugiere dos interrogantes fundamentales a los que aquí nos abocaremos: ¿qué factores conducen a los distintos actores políticos y sociales a elegir democracias costosas? y ¿cómo puede conjugarse la consolidación democrática en situaciones de escasez y de costos elevados?

Nuestra investigación parte de la siguiente premisa: que los procesos de transición y consolidación de los regímenes democráticos en América Latina, resultan de particular importancia para la construcción de teorías bien fundadas sobre la democratización de los regímenes políticos. Ello se debe tanto a la variedad de experiencias de instalación democrática, como al hecho inédito de su amplia difusión y persistencia en la región.

En efecto, en el lapso de unos cuantos años países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay han visto el retorno de gobiernos civiles y elecciones libres, con frecuencia después de muchos años de cruentas dictaduras militares. Incluso en Centroamérica, países como El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá han iniciado, no sin dificultades, promisorios procesos de pacificación interna y de democratización gradual. Finalmente, regímenes cuasidemocráticos como México o regímenes dictatoriales como Paraguay se han visto inmersos en profundas transformaciones en sus estructuras políticas.

La diversidad de estas experiencias nos obliga a ser cautelosos en el momento de establecer generalizaciones para la región. En

Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe, Cambridge University Press, 1992; J.A. Moisés y J. A. Guilhon Albuquerque (eds.), *Dilemas da consolidação da democracia*, São Paulo, Paz e Terra, 1989; Ch. Guy Gillespie, "Democratic Consolidation in the Southern Cone and Brazil: Beyond Political Disarticulation?", *Third World Quarterly*, vol. 11, núm. 2, abril de 1989, pp. 92-113.

ese sentido, nuestra caracterización de los procesos políticos referidos más que exhaustiva pretende ser indicativa. De este trabajo inicial, quizá pueden derivarse tratamientos ulteriores más específicos que enriquezcan nuestras intuiciones globales sobre el presente latinoamericano.

LOS MODELOS DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

Bajo la presión de la instalación de regímenes democráticos o cuasi-democráticos durante los últimos cincuenta años en muy diferentes países y áreas del mundo, desde Europa del Sur hasta América Latina o desde Asia Oriental hasta Europa del Este, ha aparecido un término relativamente nuevo en la teoría política: *consolidación democrática*.² La problemática que sugiere este concepto puede ser acotada en los siguientes términos: ¿una vez que son establecidas las nuevas instituciones democráticas, después de un proceso de transición, cómo se puede mantener o afirmar el nuevo régimen? Y, más específicamente, ¿qué factores son necesarios para alcanzar un régimen democrático viable y persistente?, ¿es posible crear, al menos parcialmente, dichos factores? Con el objetivo de caminar hacia la construcción de algunos modelos explicativos de estos procesos, y en particular para América Latina, a continuación definiré algunas nociones básicas.

El término de consolidación democrática supone una noción de democracia. Para nuestros fines, adoptaremos aquí una definición

² Entre los autores que se han ocupado de definir este concepto destacan: G. Di Palma, "La consolidación democrática: una visión minimalista", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 42, abril-junio de 1988; J. Linz, "Transitions to democracy", *The Washington Quarterly*, verano, pp. 143-164; J. Liz y A. Stepan, "Political Crafting of Democratic Consolidation or Destruction: European and South American Comparisons", en R.A. Pastor (ed.), *Democracy in the...*, *op. cit.*, pp. 41-61; L. Morlino, "Consolidamento democratico: alcune ipotesi esplicative", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 16, 1986, pp. 439-459; L. Morlino, "Consolidamento democratico: definizione e modelli", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 16, 1986, pp. 197-238; L. Morlino, *Democratic Consolidations in Southern Europe. Theoretical Guidelines for the Empirical Analysis*, documento inédito, Stanford University, marzo de 1990; L. Morlino, "Partidos políticos y consolidación democrática en el sur de Europa", en J. Benedicto y F. Reinares (eds.), *Las transformaciones de lo político*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, pp. 35-75; S. Mainwaring, "Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative issues", en S. Mainwaring, G.O'Donnell y S. Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic...*, *op. cit.*

de procedimiento para dicha forma de organización política. Así, un régimen democrático es entendido como un conjunto de reglas explícitas y prefijadas para la resolución pacífica de los conflictos. Los arreglos políticos son el resultado de compromisos, cuyo producto sustancial permanece relativamente incierto. Los principales autores de estos compromisos son estructuras políticas de intermediación vinculadas en un mayor o menor grado con los varios grupos de interés. Los intermediarios políticos desempeñan una función fundamental en el proceso de decisión y elaboración de políticas.³ Cabe señalar que esta definición no pone en duda los entendidos formales de la democracia (sufragio universal y secreto, garantías para la participación y la competencia, elegibilidad a cargos públicos de cualquier ciudadano, pluripartidismo, etc), sino que simplemente trata de destacar algunos de los rasgos constitutivos de la democracia, cuyo seguimiento empírico en casos concretos nos permitirá determinar los límites prácticos o déficit institucionales en democracias recientemente instaladas.

Si aceptamos la definición de democracia previamente señalada, es más fácil concentrarnos ahora en el fenómeno de la consolidación democrática. Con este término entendemos el proceso de firme establecimiento y adaptación de las estructuras democráticas, normas y relaciones entre el régimen y la sociedad civil, que permiten que el régimen democrático gane autonomía y legitimidad. En otras palabras, este proceso implica el reforzamiento del régimen democrático para impedir crisis futuras.⁴

Al definir la consolidación democrática como un proceso, podemos analizarla diacrónicamente y entender mejor la dinámica del régimen democrático y las interrelaciones entre los actores implicados. Esto nos permite entender también por qué aquellos actores que se acomodan en el régimen pueden beneficiarse mayormente del nuevo ordenamiento institucional y proteger mejor sus propios intereses, o estar en una mejor posición para hacer prevalecer sus elecciones. Finalmente, tal concepción también nos permite ver la consolidación como un *resultado*; es decir, en qué medida el régimen democrático está consolidado, ha persistido y qué tan estables o fuertes son la autonomía y la legitimidad alcanzadas.

³ P.C. Schmitter y T.L. Karl, "What Democracy is... and is not", *Journal of Democracy*, vol. 2, núm. 3, 1991, pp. 75-88.

⁴ La definición proviene de L. Morlino, "Consolidamento democratico: definizione..." *op. cit.*, pp. 197-199.

Cabe señalar, por último, que el núcleo del proceso de consolidación tiene lugar durante los primeros años después de la instalación democrática. Por tanto, si no surge una crisis, la consolidación avanza y se empalma con la persistencia y el mantenimiento del régimen sólo transcurridos los primeros años.

Ahora bien, por lo que respecta a las distintas modalidades que la consolidación democrática puede adoptar, sugerimos considerar los siguientes parámetros:

1) Dependiendo del grado en que se impliquen los distintos componentes de un régimen democrático en el proceso de firme establecimiento y adaptación, la consolidación puede ser *sectorial* o *total*. Es sectorial o parcial cuando sólo alguno o algunos de los componentes del régimen democrático han logrado autonomía y legitimidad, mientras que es total cuando todos esos componentes se han desarrollado plenamente. Los principales componentes de todo régimen democrático son: a) las estructuras y procedimientos democráticos (y las relaciones entre ellas de acuerdo con el sistema legal implantado); b) las estructuras de intermediación como los partidos y el sistema de partidos y otras organizaciones de interés, y c) las relaciones entre el régimen, las estructuras de intermediación y la sociedad.

2) Dependiendo del grado de legitimidad que muestren los distintos componentes del nuevo ordenamiento institucional, la consolidación democrática puede ser *débil* o *fuerte*. La legitimidad es entendida aquí como el conjunto de actitudes positivas de apoyo a las instituciones democráticas, las cuales van desde su virtual aceptación hasta específicas manifestaciones o acciones de apoyo. En ese sentido, determinar el grado de legitimidad implica observar aspectos tales como: medidas de orden civil; presencia o ausencia de partidos, movimientos o grupos antirrégimen; persistencia de obligaciones hacia el régimen autoritario previo; neutralidad o parcialidad del ejército; capacidad para formar coaliciones de los partidos (es decir, participación en coaliciones de gobierno), y presencia o ausencia de diferentes grupos sociales en cuerpos gubernamentales o cuasigubernamentales. De estos aspectos, aquellos que son primordiales para la consolidación de todo régimen democrático son la plena subordinación del ejército al orden civil y la participación activa de los diferentes grupos.

3) Dependiendo del grado de autonomía que muestren las distintas estructuras de intermediación, la consolidación democrática puede ser *inclusiva* o *exclusiva*. El grado de autonomía se refiere a la manera como los partidos y los grupos adquieren, al igual que las instituciones del régimen, sus propios intereses y activan un fuerte

mecanismo de autorreforzamiento y reproducción. Respecto de los partidos, la autonomía se mide por: la volatilidad electoral (identificaciones partidistas según las votaciones, la membresía y la afiliación al partido), la estabilización del liderazgo del partido y el voto disciplinado de los partidos en el parlamento durante el proceso de decisión y elaboración de políticas. Pero además de estos indicadores debe ser considerado un aspecto decisivo en todo proceso de consolidación: las relaciones entre los partidos y los grupos de interés. Para alcanzar autonomía, las relaciones entre partidos y grupos de interés tienen que ser caracterizadas por una *función de protección*, desempeñada por el sistema de partidos con respecto a los grupos. Si existe tal función de protección, la autonomía definitivamente se ha alcanzado. Esta función es entonces la que desempeñan los partidos preocupados por controlar el acceso de los grupos de interés a los ámbitos de decisión, de tal manera que dichos grupos no tengan entrada a los ámbitos mencionados. Para estos grupos no existe otra manera de proteger sus intereses sino a través de la intermediación del partido. En estas circunstancias, los partidos desempeñan una función preponderante en relación con los grupos en la toma de decisiones, por lo que la consolidación es inclusiva. En el caso contrario, es decir, cuando los grupos tienen una fuerte influencia en los partidos y un acceso directo a cuestiones políticas, la consolidación es, por lo que se refiere a los partidos, exclusiva.⁵

4) Dependiendo de las posiciones ideológicas y la actividad de la oposición, así como del tipo de relación que se establezca entre la oposición y el gobierno y entre los actores políticos y sociales, la consolidación democrática puede ser *conflictiva* o *negociada*. En el primer caso, las decisiones políticas se toman por el gobierno sin el apoyo de la oposición, existe una fuerte polarización ideológica entre uno y otra y, por último, los conflictos entre los actores políticos y sociales (sindicatos-empresarios, partidos de gobierno-partidos de oposición) son intensos y están en el límite en el que no es posible encapsularlos institucionalmente. Por lo general, este tipo de situaciones se corresponde con la "consolidación exclusiva" referida en el punto anterior. El ejemplo característico de consolidaciones conflictivas es el italiano de la posguerra, marcado por los permanentes conflictos entre el partido de gobierno —el Partido Demócrata Cristiano— y el principal partido de la oposición —el Partido Comunista Italiano. Por otra parte, la consolidación es negociada cuando

⁵ Esta clasificación proviene de L. Morlino, "Democratic Consolidation...", *op. cit.*, pp. 12-14.

las decisiones políticas se toman por el gobierno con la participación activa de la oposición; más que una polarización ideológica existe una política de consenso y las actitudes de la oposición y demás actores políticos y sociales se dirigen hacia la colaboración y el acuerdo. Estas situaciones se corresponden entonces con las "consolidaciones inclusivas" y su mejor ejemplo está dado por la España posfranquista.⁶

De acuerdo con las dimensiones anteriores es posible establecer combinaciones y sugerir algunos tipos de consolidación democrática. En primer lugar, se puede afirmar que el grado de consolidación de un régimen democrático es *alto* cuando dicho proceso ha sido total más que parcial, fuerte en lugar de débil, inclusivo y no exclusivo, negociado antes que conflictivo. Lo contrario vale para las consolidaciones de *baja* intensidad. En situaciones límite puede hablarse incluso de ausencia de consolidación o de simple persistencia o mantenimiento del régimen democrático. Ahora bien, utilizando exclusivamente las dimensiones referidas a la legitimidad y la autonomía, es posible determinar cuatro combinaciones. Cuando la legitimidad y la autonomía son altas, estamos en presencia de un régimen democrático fuertemente consolidado. Pero la consolidación puede ser medianamente alcanzada en situaciones donde un alto grado de autonomía de las estructuras de intermediación no se da en paralelo a un alto grado de legitimidad o viceversa. Finalmente, la consolidación es débil cuando los niveles de legitimidad y autonomía son bajos. En estos casos, el mantenimiento del régimen ocurre sobre todo porque prevalecen fuertes actitudes negativas hacia el pasado autoritario y una virtual neutralidad del ejército.

Con estos elementos intentaremos a continuación caracterizar los procesos de consolidación democrática experimentados en América Latina. Pero antes conviene detenernos en el tipo de transiciones democráticas ocurridas en la región, pues ellos nos permitirá entender mejor las características de los actores presentes en las distintas áreas sociales y políticas, así como las dificultades que los nuevos ordenamientos institucionales enfrentan para afirmarse en el tiempo.

LOS TIEMPOS LARGOS DE LA TRANSICIÓN EN AMÉRICA LATINA

Existe consenso en que la transición democrática en América Latina ha sido en realidad una doble transición: una transición hacia institu-

⁶ Esta clasificación proviene de J. J. Russo, *Opposizione e consolidamento democratico. I casi de Argentina, Italia e Spagna*, tesis de doctorado, Universidad de Florencia, 1992.

ciones políticas democráticas y una transición de una forma de Estado a otra. Visto en una perspectiva de larga duración éste es el gran dilema político de América Latina: cómo dar lugar, después de la crisis del modelo intervencionista del Estado, a una nueva matriz estatal, donde se redefinan los ámbitos de lo público y lo privado.⁷ El tema de la consolidación democrática en América Latina está estrechamente ligado con este último aspecto, pues las democracias de la región participan en un profundo proceso de reforma del Estado. Para nadie es un secreto que en el centro de esta transformación está el imperativo de caminar hacia formas estatales de corte neoliberal, pero son igualmente conocidos los altos costos sociales que la materialización de este proyecto implica para nuestros países. En economías dependientes, los límites del neoliberalismo son más evidentes que en economías desarrolladas.⁸

Pero, ¿cómo y por qué entra en crisis el modelo intervencionista del Estado? Ilustraremos el fenómeno con cinco países cuyas modalidades de participación en la economía mundial en la posguerra son semejantes, y dicha semejanza los distingue del resto de los países de la región: México, Brasil, Argentina, Chile y Uruguay.

Después de la crisis mundial de los años treinta y en el contexto de la segunda Guerra Mundial, estos países adoptaron el modelo de "sustitución de importaciones" o de "crecimiento hacia adentro", lo que les permitió una industrialización sostenida. Este programa, sin embargo, tuvo claras implicaciones devaluatorias y políticas, así como muy diversas tentativas de solución. Mientras que en México la devaluación perjudicó mayormente a los sectores populares, el Estado hegemónico afirmó su capacidad de control sobre los mismos. En Argentina y Brasil, por otra parte, la devaluación fue paralela a una creciente presión social y se generó un ciclo inflacionario y de inestabilidad política. Por último, en aquellas economías más débiles y ma-

⁷ Véase por ejemplo: M. Cavarozzi, "Más allá de las transiciones. Reflexiones sobre el largo plazo en la política latinoamericana", Boston, MIT, 1990, mimeo.; M.A. Carretón, "La democracia entre dos épocas: América Latina en 1990", *Foro Internacional*, México, vol. 32, núm. 1, julio-septiembre de 1991, pp. 47-64; L. Paramio, "América Latina en los noventa. La crisis de unos actores", *Nexos*, México, núm. 168, diciembre de 1991, pp. 29-36; P. Salama y J. Valier, "Le retrait de l'État en Amérique latine", *Cahiers des Ameriques Latines*, núm. 12, 1991, pp. 25-44.

⁸ Al respecto véase: C. Cansino y V. Alarcón Olguín, "América Latina: ¿Renacimiento o decadencia?", *La Jornada Semanal*, México, nueva época, núm. 188, 17 de enero de 1993, pp. 41-46.

yormente vinculadas al exterior, el problema no se presentó con la misma magnitud.

Los regímenes nacional-populares de los años cuarenta fueron en buena medida la opción política que algunos de estos países adoptaron para continuar con el desarrollismo y no retroceder a las condiciones de los años treinta. El rasgo común de estas formas institucionales era su tentativa de incorporar los sectores populares a la política mediante mecanismos no democráticos o semidemocráticos. A ello debe sumarse la función central del Estado y la conservación de un débil sistema de partidos. Posteriormente, la década de los cincuenta marcó la crisis de estos modelos estatales que tuvieron, de nueva cuenta, distintos desenlaces: el colapso institucional con soluciones de fuerza en Brasil y Argentina; el reequilibrio institucional, no sin dificultades, en Chile y Uruguay, y la absorción de la crisis en México, gracias a la capacidad de sus estructuras de autoridad para vencer las resistencias políticas y encapsular a los sectores populares.

Era de esperarse entonces que el gran debate en América Latina durante los años sesenta girara en torno a cómo conjugar desarrollo y democracia. El contexto fue propicio para que se adoptaran en la región una serie de estrategias dirigidas a ese propósito: la "Alianza para el Progreso", la internacionalización de los mercados internos, etc. Implícitamente, estas estrategias estaban marcadas por los principios de política exterior de Estados Unidos, con una visión muy lineal del progreso y el desarrollo. La CEPAL fue en esos años el portavoz y principal impulsor en la región de tal concepción del desarrollo.

Para los países en cuestión, el desarrollismo de los sesenta tuvo efectos concretos. En México y Brasil existió un desarrollo intenso, mientras que en Argentina fue intermedio y en Uruguay y Chile, débil. Pero el desarrollo, en los hechos, distó de ser equitativo y se concentró básicamente en la economía urbana e industrial prevaleciendo sobre los sectores tradicionales. Como consecuencia de ello se fortalecieron las clases medias y la nueva clase obrera. Entonces, el gran problema del desarrollismo fue cómo mantener estructuras políticas estables y una economía dinámica cuando sólo un sector era dinámico y los demás se estancaban o marginaban. En consecuencia, el desarrollo produce desigualdad y el Estado no dispone de los medios para resolver las diferencias económicas. Ante este enorme desafío se optó por soluciones de fuerza o semiautoritarias. En México, por ejemplo, se fortaleció el control corporativo, mientras que en Brasil y Argentina

ocurrieron golpes militares en 1964 y 1966, respectivamente, como salidas de orden y control a la inestabilidad.

En estos años cobra fuerza la teoría de la dependencia, como solución socialista y revolucionaria, aunque su repercusión práctica fue reducida y no rebasó las fronteras del debate académico y de ciertas corrientes políticas claramente identificadas.

Ante el dilema autoritarismo-subdesarrollo o revolución, México pareció contradecir las posiciones extremas. Por una parte, existió un desarrollo estabilizador sostenido, aunque con inflación, en el marco de un régimen civil formalmente democrático aunque no competitivo y sin autonomía de los grupos. Para el Cono Sur, por otra parte, se acuñó la expresión de *regímenes burocrático-autoritarios* para caracterizar los nuevos ordenamientos institucionales de Brasil y Argentina.⁹ Se trataba de regímenes con estructuras políticas altamente burocratizadas, con exclusión política de los sectores críticos y legitimados por la necesidad de estabilidad y orden, así como por el anticomunismo. En los hechos, estos estados militares de excepción defendieron el modelo desarrollista y en el caso de Brasil se lograron buenos resultados económicos, lo que redundó en su legitimidad.

Los problemas se presentaron cuando, a fines de los setenta y principios de los ochenta, dicho modelo económico entró en crisis: crecimiento con dificultades, ciclo inflación-devaluación, endeudamiento creciente, etc. Es entonces cuando cobran fuerza los diagnósticos y soluciones neoliberales o monetaristas: reducción drástica del servicio social, desregulación del mercado, apertura de la economía, adelgazamiento del Estado, etc. Correspondió a Chile ser el laboratorio de experimentación de un nuevo modelo de desarrollo en esta dirección, gracias a la ayuda que la dictadura de Pinochet recibió en su momento de Estados Unidos.

Es precisamente en este contexto que se presenta el colapso de los regímenes autoritarios en América Latina. Entre las explicaciones inmediatas o relativas a los actores destacan: la permanente fractura en las coaliciones dominantes, la creciente deslegitimación y aislamiento de las dictaduras militares, la ineficacia de los gobiernos militares en materia económica, la activación social de importantes sectores de la población, el surgimiento de nuevas demandas sociales por parte de

⁹ G. O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism. Studies in South American Politics*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1973.

nuevos actores producto del propio desarrollo, el incremento de presiones internacionales, etc.¹⁰ Entre las explicaciones de largo plazo destaca el agotamiento del modelo intervencionista del Estado en toda la región. En los hechos, el Estado intervencionista operaba más por mecanismos reactivos que preestablecidos, funcionaba más en contextos de participación controlada o tutela de la sociedad que en situaciones de incremento de demandas y de conflicto, y producía una imagen de economía cerrada. Todo ello repercutió a la larga en la inestabilidad política y en la fragilidad de las coaliciones dominantes.

La crisis del Estado intervencionista en América Latina coincide con los procesos de transición de los años ochenta. En ese sentido, la consolidación de las jóvenes democracias latinoamericanas se empalma con dos procesos que se condicionan recíprocamente: la liberación del mercado y el adelgazamiento del Estado social según los principios del programa neoliberal. Es claro entonces que el estudio de los procesos de consolidación democrática en América Latina no puede hacerse sin considerar el contexto general de reforma del Estado que experimenta la región. Son los límites que en los hechos evidencia este nuevo modelo los que, en buena medida, nos permiten aproximarnos a los interrogantes planteados al inicio, a saber, ¿qué factores conducen a los distintos actores políticos y sociales a elegir democracias costosas? y ¿cómo puede conjugarse la consolidación democrática en situaciones de escasez y de costos elevados?

LOS PROBLEMAS DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA

Por consolidación democrática hemos entendido aquí el proceso de congelamiento —en sus caracteres esenciales— y de adaptación —en aquellos secundarios— de las estructuras y normas del régimen demo-

¹⁰ Entre los trabajos comparativos más importantes sobre las transiciones en América Latina destacan los siguientes: E. Baloyra, E. Cattenberg *et al.*, *Lecciones para democracias en transición*, Buenos Aires, El Belgrano, 1987; D. Nohlen, "El cambio de régimen político en América Latina. En torno a la democratización de los regímenes autoritarios", *Estudios Internacionales*, núm. 68, México, 1984, pp. 548-575; G. O'Donnell, Ph. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *Transition from Authoritarian Rule: Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986; A. Rouquié, B. Lamounier y J. Scharzer (eds.), *Como renascer as democracias*, São Paulo, IDESP/Editora Brasiliense, 1985; J. Santamaría (ed.), *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982.

crático. Dijimos también que es un proceso de progresiva ampliación de la legitimidad de las estructuras del régimen y de autonomía de las estructuras de intermediación. De esta forma, las estructuras de autoridad y los procedimientos democráticos se estabilizan y afirman hasta constituir rutinas. Con ello aumenta la identidad básica del nuevo régimen y su posibilidad de no modificarse en lo sustancial, es decir, crece su potencial de persistencia. De acuerdo con esta definición se intentará demostrar aquí que los procesos de consolidación en América Latina distan aún de haberse afirmado en sus estructuras y procedimientos y que, en la mayoría de los casos, tanto las instituciones como las estructuras de intermediación todavía buscan afirmar una identidad socialmente reconocida. En el centro de estas dificultades colocamos precisamente las transformaciones estructurales que se derivan de la necesidad de afirmar una nueva matriz de intervención estatal en la región.

Ahora bien, considerando las distintas modalidades de consolidación democrática apuntadas en el segundo apartado, mostraremos cómo en la mayoría de los casos se trata de procesos de consolidación parciales, débiles, exclusivos y conflictivos, es decir, de procesos con un bajo grado de consolidación. Ello ubica a esta parte del mundo en una fase, más que de consolidación, de persistencia o simple mantenimiento de sus ordenamientos democráticos, y aun con serios riesgos de regresiones autoritarias. Cabe señalar desde ahora que ninguna generalización en este punto es válida, pues algunos países muestran un potencial de persistencia mayor que otros. Con todo, aquí sólo se advertirán algunas constantes y en su caso se ejemplificará en contextos particulares.

Por las características tanto formales tanto como reales de las democracias latinoamericanas y de los distintos actores con capacidad de influir en la toma de decisiones, aquellos indicadores que resultan particularmente interesantes para caracterizar los procesos de consolidación democrática en América Latina son: el grado de estabilidad gubernamental alcanzado, la neutralidad militar en los asuntos públicos, el crecimiento de la membresía de las organizaciones de intermediación, la fijación de la identidad partidista y del número de partidos y otras organizaciones, y la afirmación de canales y modalidades de presión.

Ejemplificando con los casos analizados hasta ahora, salvo el de México, porque aún se encuentra en una fase de transición que no ha desembocado en la instauración de un régimen plenamente democrático,¹¹ Argentina, Brasil, Chile y Uruguay atraviesan por procesos de

¹¹ Al respecto véase: C. Cansino, "La transición política en México. Dinámica y perspectivas", *Estudios Políticos*, México, núm. 8, 1991, pp. 7-47.

consolidación democrática parciales y débiles. Todos estos países han enfrentado en mayor o menor medida el problema de la destitución autoritaria y, más concretamente, la cuestión del juicio a los militares por los crímenes cometidos durante sus gobiernos. Con las soluciones adoptadas, más bien tibias e intermedias, se ha logrado cierta colaboración y neutralización de los ejércitos nacionales, pero en detrimento de la legitimidad básica del régimen. Ello se ilustra particularmente con los muchos problemas que enfrentó Alfonsín en Argentina, por la demanda social de un juicio enérgico a los militares o por la presencia, aún significativa, de Pinochet en Chile como jefe de las fuerzas armadas.¹²

En otros casos, la consolidación de algunas estructuras y procedimientos democráticos no se ha correspondido con una legitimación sustancial de las estructuras de intermediación. Así, por ejemplo, los partidos políticos en Brasil muestran una volatilidad muy elevada, al grado de que un partido formado exclusivamente para las elecciones presidenciales de 1989 triunfó y llevó a la presidencia a Collor de Mello. Con algunos matices, algo similar puede decirse del partido que llevó a Fujimori a la presidencia de Perú. Se trata, en todo caso, de partidos sin arraigo social y sin trayectoria. Es claro que, en estos países, sus respectivos presidentes se enfrentaron a serios problemas para gobernar, pues no contaban con el apoyo organizado necesario para forzar mayorías legislativas y movilizar el respaldo popular en favor de sus acciones. Por extensión, estos ejemplos estarían indicando un sensible deterioro de la legitimidad de los partidos históricos en América Latina, aunado a su incapacidad de constituirse en verdaderos intermediarios de los distintos intereses sociales.

Pero la parcialidad de los procesos de consolidación democrática queda mejor ilustrada por la persistencia, en la mayoría de los países de prácticas políticas fuertemente impugnadas por la sociedad, de actos de corrupción y prácticas electorales fraudulentas. Ello ha determinado la existencia de estructuras de autoridad que gozan de alguna legitimidad sustancial al lado de otras carentes de ella. Tal es el caso de la institución presidencial y del parlamento en Brasil —según que-

¹² En países como Guatemala y El Salvador los militares aún determinan la extensión de la autoridad civil e influyen en la mayoría de los aspectos de la política gubernamental. En países como Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Perú las fuerzas armadas retienen tanta autonomía institucional que en el mejor de los casos permanecen "condicionalmente subordinados" a los funcionarios civiles. Véase al respecto: P. Hakim y A. F. Lowenthal, "Latin America's Fragile Democracies", *Journal of Democracy*, vol. 2, núm. 3, 1991, pp. 16-29.

dó evidenciado con la destitución de Collor— o, de nuevo, del parlamento peruano, cuya suspensión a cargo del presidente Fujimori fue apoyada por amplios sectores de la población, no obstante las implicaciones regresivas y autoritarias de la medida.

Un punto particularmente útil para examinar los procesos de consolidación democrática en América Latina es el grado de autonomía relativa alcanzado por los partidos políticos en relación con los grupos de interés. Una revisión general a este respecto lleva a la conclusión de que en todos los países de la región están ausentes los indicadores de autonomía de los grupos de intermediación. Ello tiene una explicación tanto en la función que los nuevos ordenamientos institucionales confieren en la práctica a los partidos políticos, como en debilidades estructurales de las propias organizaciones.

La forma de gobierno presidencialista presente en todos los países de la región otorga, de entrada, una función secundaria a los partidos políticos en la toma de decisiones relativas a políticas públicas. En efecto, en contraste con los sistemas parlamentarios básicamente europeos, en los sistemas políticos latinoamericanos el principal actor es el ejecutivo y, más específicamente, el presidente de la República, quien es votado en elecciones directas. En este sentido, la función desempeñada por los partidos políticos, así como por otros actores, tales como el parlamento o los sindicatos, es de subordinación en lo que respecta a la toma de decisiones. Más específicamente, los sistemas presidencialistas latinoamericanos se caracterizan por: alto porcentaje de liderazgos carismáticos o de personalización política; formas de clientelismo que operan como un sistema de intercambio destinado a mantener equilibrios precarios entre las distintas líneas internas del partido gobernante y a neutralizarlas, al tiempo que funciona para compensar la dependencia del partido al gobierno; el presidente llega a ocupar una alta jerarquía no sólo en el gobierno sino también en el partido que lo sostiene, con lo que puede monopolizar la iniciativa política; el congreso, por lo general, está subordinado al ejecutivo, donde los partidos en el poder se caracterizan por su disciplina con respecto al titular del gobierno.¹³

Estas características dominantes de los sistemas políticos en América Latina, condicionan igualmente algunos de los rasgos distintivos

¹³ Algo similar puede decirse del poder judicial, cuya autonomía, estatuto, recursos y competencias son más bien reducidos o ambiguos. En muchos países de la región, las decisiones judiciales están fuertemente influidas por consideraciones políticas, intimidación o corrupción extralegal. Al respecto véase: D. A. Chalmers. M. do C. Campello de Souza y A. A. Borón (eds.), *The Right and Democracy in Latin America*, Nueva York, Praeger, 1992 (especialmente introducción y cap. 5).

de los partidos y sistemas de partido existentes en la región. Así, por ejemplo, los partidos políticos se conciben sobre todo como maquinarias que movilizan lealtades y sentimientos para la confrontación electoral, antes que como verdaderos instrumentos de gobierno. Por otra parte, con excepción de pocos casos, tienden a ser fuertemente clientelistas, en contraste con los partidos de masas de Europa Occidental. Más específicamente, se caracterizan por ideologías difusas, ausencia de programas coherentes, debilidad organizativa y tradición de subordinación a los objetivos y ambiciones del líder. Los sistemas de partido, por su parte, muestran profundas diferencias entre sí. Resulta interesante observar a este respecto que ahí donde han prevalecido por más tiempo regímenes de tipo democrático, como Costa Rica y Venezuela, el sistema de partidos ha sido relativamente similar al norteamericano, es decir, bipartidista y no polarizado. En países como Argentina y Brasil el bipartidismo y el multipartidismo, respectivamente, han sido fuertemente polarizados e inestables.¹⁴

Dado el predominio de los ejecutivos nacionales sobre los partidos en la política latinoamericana, resulta interesante observar el papel que cumplen los partidos en los procesos de toma de decisiones y elaboración de políticas. De acuerdo con un estudio al respecto, sobresalen los siguientes modelos de comportamiento:¹⁵

1. La fase de identificación de problemas casi siempre es dominada y manipulada por el gobierno. Los individuos y grupos o los partidos pueden ser tomados en cuenta, pero por lo general son los mismos funcionarios del gobierno quienes identifican la mayor cantidad de problemas. Muchas iniciativas políticas provienen no de los grupos de intermediación, sino de los funcionarios —en particular los tecnócratas—, con el fin de resolver problemas particulares o mantener bajo control potenciales disfunciones.

2. Prácticamente toda la fase de formulación de políticas ocurre en algún lugar dentro del ejecutivo, mientras que el legislativo no desempeña un papel significativo. En esta fase, los partidos en el poder

¹⁴ Mayores elementos sobre los partidos políticos en América Latina pueden encontrarse en: R. H. McDonald y J. M. Ruhl, *Party Politics and Elections in Latin America*, Boulder-Londres, Westview Press, 1989; L. Morlino y A. Spreafico (eds.), *Democratiztia e partiti in America Latina*, Milán, Franco Angeli, 1991; B. Lamounier y R. Meneghello, *Partidos políticos e consolidação democrática. O caso brasileiro*, São Paulo, Editora Brasiliense, 1986; M. Cavarozzi y M. A. Garretón (coords.), *Muerte y resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur*, Santiago, Flacso, 1989.

¹⁵ C. Cansino, *El gobierno de partido en América Latina*, México, CIDE, Cuadernos de Trabajo, 1993.

pueden tener una influencia relativamente mayor, dado que se espera que las políticas seleccionadas no perjudiquen sensiblemente los mercados políticos dominados por el partido.

3. En la fase de adopción e instrumentación de políticas, en la mayoría de los casos hay un alto grado de centralización. En ese sentido, muchas de las respuestas tienen que ver con las preferencias personales de los altos líderes del gobierno.

De acuerdo con estas características, los partidos en América Latina, con distinta magnitud e intensidad, no dominan el proceso de elaboración de políticas. Asimismo, no representan a todos los grupos con poder en la sociedad y con frecuencia sus recursos para influir en las decisiones del gobierno son limitados. En algunos países, las elecciones pueden incrementar la función de los partidos en el proceso de elaboración de políticas, por cuanto pueden colocar a sus políticos en la presidencia, el legislativo y buena parte de la burocracia. Sin embargo, sólo unos cuantos partidos en América Latina han desarrollado programas coherentes y las formas institucionales necesarias para cumplir un papel decisivo en la elaboración o decisión de políticas. En muchos casos, los partidos en el poder se concretan a exaltar las habilidades del jefe del ejecutivo para implantar sus políticas.

Cabe señalar, por último, que los modelos de reclutamiento y participación política de los partidos de gobierno en América Latina se han estancado desde hace mucho tiempo, cuestión que por lo demás no se presenta en el plano de la tecnocracia. En efecto, mientras que la permanencia dentro de los cargos político-partidarios muestra una gran fragilidad, dado que se consideran como puestos transitorios, en espera de la nominación para algún cargo de elección popular o del reclutamiento dentro de la administración pública, la carrera administrativa es relativamente más estable y permite tender redes mucho más amplias que se pueden aprovechar en momentos difíciles. La falta de estatutos partidistas o reglas de comportamiento político que contengan previsiones programáticas que deban ser cumplidas, hace que la actividad partidista sea un "complemento" curricular que no debe durar más tiempo del debido, para no perder así la opción de entrar en los "grandes negocios" y en la toma efectiva de decisiones.

En consecuencia, los partidos de gobierno en América Latina sólo aciertan a cubrir procesos que pueden definirse como "funciones de protección" —una suerte de retaguardia— de los intereses del poder ejecutivo en los planos parlamentario y micropolítico regional, supervisando que la dinámica de control y gestión administrativa se cumplan.

Pero las dificultades que tienen los partidos políticos en América Latina, para afirmarse y reforzar su capacidad de hacer prevalecer sus propios intereses en la toma efectiva de las decisiones, no sólo derivan de los factores institucionales relativos a tales sistemas políticos, sino también de problemas internos de las propias organizaciones partidistas, muchas de las cuales no han podido mantener vínculos estables y permanentes con sus clientelas políticas y demás actores destacados.¹⁶

De acuerdo con lo anterior, no puede decirse que las democracias iatinoamericanas experimenten procesos de consolidación inclusiva o exclusiva, pues la función que cumplen los partidos, en cuanto a toma de decisiones, es por principio, secundario. En todo caso, ello influye negativamente en la afirmación de una identidad del régimen y, en consecuencia, en la consolidación de los nuevos ordenamientos institucionales. En efecto, la presencia de los partidos es más bien espasmódica y sus vínculos sociales son frágiles y variables. La manifestación más clara de este fenómeno es la profunda crisis de representación que experimentan la mayoría de los partidos en el subcontinente, donde predomina, salvo pocas excepciones, un abstencionismo creciente.

A ello debe sumarse la participación más bien débil de la ciudadanía en la vida política. Si bien la caída del autoritarismo propició la emergencia y crecimiento de múltiples organizaciones, en la mayoría de nuestros países no existe todavía un arraigo vigoroso de instituciones no gubernamentales por medio de las cuales puedan ser expresadas las demandas sociales. En muchos casos, los sindicatos, grupos de negocios, organizaciones profesionales y las asociaciones cívicas permanecen fragmentados y son aún débiles para desempeñar funciones políticas efectivas.

Finalmente, por lo que respecta al carácter conflictivo o negociado de los procesos de consolidación democrática en la región, son más las diferencias que las semejanzas entre un país y otro. Mientras que Argentina representa un caso típico de consolidación conflictiva, sobre todo considerando los muchos enfrentamientos entre Alfonsín y el Partido Justicialista (y las centrales sindicales cercanas al peronismo), en países como Chile y Uruguay la oposición ha asumido actitudes de colabora-

¹⁶ De acuerdo con un interesante estudio comparativo, son muy pocos los países de América Latina donde los partidos políticos han logrado una institucionalización fuerte. Según este estudio, los pocos países que entre 1960 y 1989 mostraron algún incremento en el grado de institucionalización de los partidos son Argentina, El Salvador, Guatemala y Perú. Por su parte, los países con menor institucionalización son: Bolivia, Brasil, República Dominicana, Ecuador, Honduras, México, Chile y Uruguay. R. H. Dix, "Democratization and the Institutionalization of Latin American Political Parties", *Comparative Political Studies*, vol. 24, núm. 4, 1992, pp. 488-511.

ción con el gobierno. En Brasil, por otra parte, la intervención de la oposición no ha sido homogénea, aunque debe subrayarse su decisivo acuerdo para impulsar la destitución de Collor de Mello por motivos de corrupción. En algunos casos, los partidos de oposición se han opuesto no sólo a los gobiernos, sino también al régimen e incluso al propio Estado. La persistencia de estas posiciones estaría indicando una debilidad estructural de las democracias latinoamericanas. Cabe señalar aquí que el carácter conflictivo o negociado de un proceso de consolidación no necesariamente determina el éxito o fracaso del mismo. Su influencia tienen que ver más bien con cuestiones como el mayor o menor tiempo que se requiere para culminar el proceso.

Pero el carácter conflictivo de la consolidación democrática incluye también el tipo de acuerdos y las relaciones existentes entre los distintos actores presentes en cada contexto nacional. Ya vimos que las relaciones entre los militares y los civiles han sido más bien hostiles en países como Argentina y Uruguay, no obstante que se logró la neutralización institucional de los primeros. Por otra parte, en países como Chile y Brasil los militares mantuvieron después de la transición un alto grado de influencia política y de vigilancia gubernamental. Es decir, su "colaboración" con los gobiernos civiles ha sido posible a costa de mantener importantes prerrogativas a su favor.

Por lo que respecta a las relaciones entre los empresarios, sindicatos, partidos y gobiernos, puede afirmarse que las diversas tentativas de concertación impulsadas en todos esos países tuvieron poco éxito. Más aún, las prolongadas discusiones entre líderes sindicales, empresarios y políticos fueron a menudo tensas. Las muchas dificultades para conciliar intereses se explica entre otras cosas por la relativa debilidad de las organizaciones y por el hecho de que los partidos gobernantes, como el Partido Radical en Argentina, el Partido Colorado en Uruguay y el PMDB en Brasil, no tenían vínculos de organización con el movimiento obrero. En todos estos países, el conflicto y la no colaboración se hicieron evidentes con las numerosas huelgas que se promovieron, así como con los fallidos intentos gubernamentales por contener la creciente inflación. En cuanto a los empresarios, su actitud hacia el gobierno ha sido más bien cautelosa, y en algunos países permanece la posibilidad de que aquéllos promuevan alianzas con los sectores más conservadores, incluyendo a los militares, en caso de que sus respectivos gobiernos no puedan contener la creciente movilización social.

De acuerdo con lo expuesto hasta esta parte, América Latina experimenta procesos de consolidación sumamente complicados y difíciles. Se trata de procesos más bien lentos e intermitentes, donde

prevalecen aún serias amenazas a su persistencia. El ejemplo de Perú es en ese sentido más que elocuente.

CONCLUSIONES TENTATIVAS SOBRE CONSOLIDACIONES INCIERTAS

Dos conclusiones resultan hasta aquí. En primer lugar, la consolidación democrática supone no sólo el reforzamiento de la sociedad civil para poder resistir a las tentaciones autoritarias, sino también una recomposición efectiva de la autonomía de la comunidad política respecto del Estado. En segundo lugar, la consolidación democrática requiere la existencia de vínculos estables entre partidos y grupos de interés, amén de los canales apropiados para encauzar políticamente sus demandas e intereses. Sólo con la presencia de estos requisitos puede afirmarse un ámbito político basado en la representación. Como hemos visto aquí, América Latina muestra graves déficit en ambos aspectos. Ello coloca sus actuales procesos de consolidación democrática en lo que bien podemos llamar "consolidaciones difíciles".

Pero la dificultad de los procesos de consolidación democrática en la región deriva no sólo de los problemas relativos a su reciente instalación institucional, sino también de problemas que son resultado de particulares coyunturas políticas y sociales. En ese sentido, la consolidación difícil supone un itinerario de avances y retrocesos en el congelamiento de las características democráticas de los nuevos ordenamientos institucionales. Por una parte, los militares siguen conservando importantes prerrogativas e influencia en muchos países, la mayoría de los partidos políticos acusan serias dificultades para institucionalizarse, en muchos casos prevalecen grupos claramente antirrégimen, la crisis de legitimidad se ha hecho evidente en la mayor parte de los países, y la cultura política en la región dista de ser plenamente democrática. Por la otra, la región en su conjunto atraviesa por una de las peores crisis económicas de las últimas décadas, lo cual repercute a su vez en la legitimidad y efectividad tanto de las estructuras de autoridad como de las estructuras de intermediación.¹⁷

¹⁷ De acuerdo con un informe de la CEPAL de 1991, entre 1982 y 1990 el PIB *per capita* de la región cayó en más de 10%. Para 1991 la deuda de América Latina de 420 billones de dólares mostró un incremento de más de 100 billones respecto a 1982. Por otra parte, el promedio anual de la inflación se incrementó para 1990 diez veces más que en 1982. Citado por E. Arredondo Ramírez y J. Lara Castro, *América Latina: la transición democrática frente a los problemas de su consolidación*, México, CIDE, Documentos de Trabajo, 1991, pp. 18-19.

Muchos factores podrían explicar las dificultades por las que pasan los procesos de consolidación democrática en América Latina: la ausencia de una cultura política plenamente democrática en la región, la falta de un desarrollo socioeconómico que ha impedido la afirmación de aquellas clases o grupos sociales sustentadores de la democracia, problemas de gobernabilidad debido al tipo de estructuras políticas existentes, etc.¹⁸ Pero más allá de las causas de fondo, son muy visibles para todos los dos grandes desafíos que nuestros países deben afrontar y de cuya resolución eficaz depende en buena medida el firme establecimiento de estructuras y procedimientos democráticos: la crisis económica y la redefinición del papel del Estado.

En relación con el primer aspecto, hoy más que nunca resulta apremiante para la región impulsar mecanismos de cooperación que le permitan una inserción menos desventajosa dentro de los bloques comerciales de fin de siglo. De ello dependen en alto grado las posibilidades de la región para enfrentar sus graves problemas económicos.¹⁹

Por lo que respecta a la redefinición del papel del Estado, el gran desafío para América Latina es conjugar dos cuestiones aparentemente irreconciliables: un proyecto neoliberal en lo económico y un proyecto social desde lo político.²⁰ En efecto, la idea de democracia en América Latina ha sido tradicionalmente asociada con el principio de justicia social más que con el de la igualdad política. Por ello los actuales procesos de reforma institucional, que darán lugar a una nueva matriz estatal en la región, no pueden limitarse al segundo de estos significados de la democracia en detrimento del primero.

En su momento, los distintos actores sociales y políticos de América Latina promovieron la democratización de sus países por convenir así a sus intereses, siendo el principal de ellos abrir un espacio institucional relativamente estable en el que pudieran garantizar la representación y canalización de sus demandas. Sin embargo, las difíciles condiciones de la región hicieron que muy pocos de estos actores vieran fructificar sus expectativas. Con todo, hoy más

¹⁸ Además de estos problemas, algunos países como El Salvador, Nicaragua y Guatemala deben afrontar el grave desafío que representa pacificar los procesos políticos internos.

¹⁹ Al respecto véase: V. Alarcón Olguín y C. Cansino, "América Latina en el tiempo europeo", *Política* (suplemento de *El Nacional*), México, núm. 146, febrero de 1992, pp. 15-20.

²⁰ Al respecto véase: C. Cansino y V. Alarcón, "José G. Merquior y la idea política de Latinoamérica", *La Jornada Semanal*, México, núm. 207, mayo de 1993, pp. 39-43.

que nunca debe alertarse acerca de las implicaciones devastadoras para todos de una posible nueva ola de regresiones autoritarias.

Ante la magnitud de los desafíos sólo caben grandes soluciones. Por nuestra parte creemos que aún existe en América Latina el potencial y la inventiva necesarios para encauzar nuestras frágiles democracias en el camino mucho más promisorio de la consolidación democrática.