

# Los saldos de la transición en América Latina

Roberto García Jurado\*

## Introducción

Hace casi dos siglos, Simón Bolívar afirmaba que la democracia no era una forma de gobierno apropiada para el carácter, las costumbres y las luces de los latinoamericanos de aquella época. En la Carta de Jamaica del 6 de septiembre de 1815, Bolívar planteaba que las instituciones típicas del gobierno popular, representativo y federal, no eran convenientes para los nacientes Estados latinoamericanos, ya que en lugar de serles favorables, podían conducirlos a la ruina. Sin embargo, tampoco consideraba recomendable la monarquía, sino un *gobierno paternal*, encomendado a un poder ejecutivo fuerte, tal vez a un presidente vitalicio, capaz de consolidar las instituciones, ejercer firmemente el gobierno y defender la independencia del Estado.

Casi doscientos años después, las repúblicas latinoamericanas adolecen de una debilidad política institucional patológica. La mayor parte de las instituciones políticas de América Latina, como los partidos, la legislatura, la burocracia, la judicatura y los medios de opinión pública, se caracterizan todavía por su inmadurez e inconsistencia, lo cual constituye un muy pobre capital político

\* Profesor-investigador. Departamento de Política y Cultura, UAM-Xochimil-

para sustentar una sana vida democrática. Sin embargo, tal vez la institución más preocupante durante los últimos años sea aquella que precisamente Bolívar recomendaba fortalecer, es decir, la presidencia. En la mayor parte de estos países el presidente es la pieza central del sistema político, el símbolo emblemático de la república. Esa es la razón de que resulte tan preocupante que en los últimos tiempos tantos presidentes se hayan visto involucrados en escándalos políticos lamentables.

La década anterior, la de los noventa, ofreció un escenario privilegiado para observar cómo el deterioro de la investidura presidencial alcanzó las proporciones de un espectáculo vergonzante. Durante este periodo pudo apreciarse cómo la corrupción, la frivolidad, las tentaciones dictatoriales y la sombra de los "hombres fuertes" caracterizaron el desempeño de varios presidentes latinoamericanos. Apenas al despuntar la década, en 1992, la opinión pública presenció el proceso de destitución del presidente brasileño Fernando Collor de Melo bajo cargos de corrupción; el siguiente año ocurrió lo mismo con el presidente venezolano Carlos Andrés Pérez, a quien nada ayudó su larga trayectoria política en el país para detener su destitución; consecutivamente, en 1994, el presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari terminó su periodo sexenal en medio del estallido de un movimiento guerrillero y del asesinato de un candidato presidencial del PRI, a lo cual poco después se sumó el encarcelamiento de su hermano por cargos de corrupción que involucraron a toda su familia, incluido él mismo. En los años posteriores los presidentes latinoamericanos siguieron dando mucho de qué hablar, pero quizás el ejemplo más reciente, que además llama la atención por su inverosimilitud, sea el del ex presidente paraguayo Luis González Macchi, quien fue sorprendido hace algún tiempo, todavía siendo presidente, conduciendo un automóvil BMW robado.

Muchos otros presidentes latinoamericanos han destacado por sumar a su corrupción una frivolidad pasmosa. De todos ellos, hay tres casos que sobresalen por sus dimensiones grotescas. El primero llegó a grados insólitos; al presidente ecuatoriano Abdalá Bucaram le bastaron unos cuantos meses en el cargo para enlodar de todas las maneras posibles la investidura presidencial y hacerse apodar "el loco", provocando que en 1997 se le destituyera por "incapacidad mental". Desde entonces el país se ha visto sumido en la más paralizante inestabilidad, pues durante los últimos seis años se han sucedido en el cargo seis presidentes distintos. Semejantes frivolidades se vieron también en el presidente argentino Carlos Saúl Menem y el peruano Alberto Fujimori, quienes se destacaron igualmente por la corrupción de sus gobiernos y sus aspiraciones dictatoriales, pues ambos, ya siendo presidentes, impulsaron modificaciones constitucionales que les permitieron reelegirse y mantenerse en el gobierno de su país durante toda la década.

Desafortunadamente, las prácticas y tendencias dictatoriales no se limitan a estos cuantos casos; en realidad, están mucho más difundidas de lo que podría pensarse.

Basta mencionar los casos de Fidel Castro, que tiene más de 40 años como presidente de Cuba; de Augusto Pinochet, que gobernó Chile por más de 16 años y dejó la presidencia tan sólo en 1990; y de Joaquín Balaguer, que entre 1966 y 1996 gobernó 23 años la República Dominicana. Además, resulta todavía más sorprendente que durante el mismo periodo se dieran casos en los que se eligieron democráticamente como presidentes constitucionales a antiguos militares golpistas, como Hugo Chávez en Venezuela, Hugo Banzer en Bolivia o Lucio Gutiérrez en Ecuador.

De manera similar, como en la mejor época de los *caudillos*, algunos países del continente siguen contando con la presencia de un "hombre fuerte" que condiciona y en muchos casos entorpece la actividad de las autoridades políticas constitucionalmente elegidas. Poco antes del inicio de la década, en 1989, Estados Unidos intervino en Panamá para derrocar y capturar al "hombre fuerte" del país, el general Manuel Antonio Noriega; pocos años después, en 1993, Estados Unidos volvió a intervenir, pero ahora en Haití, con el propósito de reinstalar al presidente Aristide que había sido derrocado por un golpe de Estado. La ironía del destino quiso que a partir de ese año Aristide cumpliera su periodo presidencial y luego influyera para que en el siguiente lo sucediera un hombre de su confianza, a cuyo término volvió a reelegirse, encaminándose así hacia un gobierno con todos los tintes de la dictadura; en una situación similar se encuentra el presidente guatemalteco Óscar Berger, recientemente electo, quien seguramente verá entorpecida su tarea de gobierno por la presencia de Efraín Ríos Montt, antiguo dictador militar que sigue ocupando una posición de "hombre fuerte".

Como si no bastaran los problemas de la *forma* de gobierno en estas latitudes, hay que agregar todavía que igual o más graves son los del *alcance* del gobierno, pues en muchos de estos países el Estado tiene serias dificultades para imponer el orden, la unidad y la armonía social. En Colombia, por ejemplo, ninguno de los últimos tres presidentes, Ernesto Samper, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe, han sofocado la violencia social y política desatada principalmente por el narcotráfico y la guerrilla, al grado de que algunas partes del país se encuentran aun sustraídas al orden estatal y bajo el control de autoridades extraconstitucionales. En Guatemala y El Salvador se firmaron los acuerdos de paz apenas al principio de la década, y aunque se ha conservado la calma y la tranquilidad en los años subsecuentes, las huellas y las heridas de la guerra civil continúan frescas.

Este recuento somero y general evidencia la fragilidad de las instituciones políticas durante los noventa, especialmente la inconsistencia de la pieza central del sistema político en América Latina: la presidencia. La década previa, los ochenta, había sido llamada la "década perdida" debido a que durante ese periodo el crecimiento económico de la región fue nulo y los niveles socioeconómicos de la población se deterioraron gravemente. Aunque a principios de los noventa la situación económica experimentó

cierta recuperación, en los albores del nuevo milenio la situación económica y social de algunos países, especialmente Argentina, Ecuador, Venezuela y Perú, es más que preocupante. Sin embargo, a pesar de ello, tal vez el saldo más negativo de esa década sea el que ha dejado el pobre desempeño de las instituciones políticas, el cual en algunas ocasiones ha bordeado los límites de la tragedia, por lo que bien podríamos llamar a este periodo *la década trágica*.

Pero aquí aparece una paradoja notable: a pesar de todos estos acontecimientos, la última década del siglo XX estuvo llena de optimismo político, incluso de triunfalismo. El derrumbamiento de los regímenes comunistas y la instauración de la democracia en una gran cantidad de países repartidos en todo el mundo hizo profetizar a algunos el "fin de la historia" política de la humanidad. En América Latina se llegó a compartir ese optimismo, pues para fines de esa década la mayor parte de los regímenes autoritarios habían caído, dando paso a gobiernos elegidos popularmente, sentando así las bases de lo que se considera los primeros pasos de la transición: el derrocamiento del régimen autoritario y la celebración de elecciones democráticas. Sin embargo, aunque muchos consideran que la esencia de la democracia radica en la elección popular de los gobernantes, los problemas que enfrentan países como los de América Latina demuestran que no es así, que lo que se conoce como transición a la democracia involucra una gran cantidad de problemas irresueltos aún.

## Los gobernantes

Una de las expectativas más sentidas en Latinoamérica es que sus gobernantes y líderes políticos se comporten de una manera responsable. Durante mucho tiempo, casi podría decirse que durante toda su vida independiente, las elites políticas del subcontinente no lo han hecho así. Su comportamiento no sólo se ha caracterizado por la corrupción y la frivolidad, ejemplificada con la conducta de muchos presidentes durante la década pasada, sino por lo que es más grave: no se han asumido como responsables de sus acciones ante el pueblo.

El concepto de *gobierno responsable* significa que los gobernantes respondan políticamente ante el pueblo por las decisiones que toman, es decir, que se sientan obligados a dar cuenta de ellas a una instancia externa y superior. Este tipo de responsabilidad política es el que ya se ha establecido de una manera más o menos firme en las democracias occidentales a partir del siglo XIX, pero la inestabilidad e inmadurez de las instituciones políticas latinoamericanas han imposibilitado que se dé en esta región. Más aún, en este continente los gobernantes ni siquiera se han hecho responsables ética y jurídicamente. El comportamiento de muchos líderes políticos se ha

distanciado frecuentemente de los valores morales del conjunto de la sociedad, más aún, se han comportado como si las disposiciones jurídicas que rigen para el conjunto de los ciudadanos no les fueran aplicables, poniéndose muchas veces por encima de las leyes que ellos mismos deberían ser los primeros en respetar. Así, las elites políticas de Latinoamérica se han distinguido por colocarse en una posición de superioridad social anacrónica, típica de las elites oligárquicas de antaño, pero distante de la que corresponde a las elites democráticas del presente.<sup>1</sup>

En América Latina este comportamiento ha sido en buena medida una herencia del dominio ibérico. Durante todo ese periodo, el gobierno de las colonias españolas y portuguesas fue totalmente ajeno a las necesidades, demandas o carencias de la sociedad colonial, respondiendo directamente por sus acciones ante la Corona. Además, la notable diferencia en la extracción racial de los gobernantes y los gobernados introdujo en la región una diferenciación funcional en cuanto a las tareas políticas, mediante la cual se reservaron las actividades políticas y de gobierno para los criollos, la gente de piel blanca, y las actividades productivas y subordinadas para los indígenas, negros y mestizos. La separación entre la *república de indios* y la *república de blancos* sobrevivió a la emancipación colonial y fue borrándose gradualmente durante todo el siglo XIX y una buena parte del XX; sin embargo, hasta la fecha, no puede decirse que se ha extinguido por completo, pues todavía, como en la época de Juárez, sigue siendo objeto de sorpresa, comentario o admiración, el que llegue a la presidencia de un país latinoamericano un individuo de extracción indígena.<sup>2</sup>

La rígida diferenciación política y social entre la elite gobernante y la población gobernada ha contribuido poco a la formación de un espíritu de comunidad nacional y de colaboración social. Las elites siempre han mirado al resto de la población con indiferencia y desprecio, tratando las pretensiones de igualdad de ésta como insolencias y despropósitos; a su vez, la mayoría de la población ha correspondido siempre a este trato con un sentimiento de odio, desconfianza y rencor. En tales condiciones sociales, es muy difícil establecer lazos estrechos de cooperación social; esa ha sido, al menos en parte, una de las razones del porqué en la porción sureña del continente han proliferado las doctrinas socialistas y revolucionarias en tanto que en la del norte han estado ausentes.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Para abundar sobre el concepto de *responsabilidad política* en los gobiernos representativos, véase Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

<sup>2</sup> Véase Aldo Solari y Seymour Martin Lipset (eds.) *Elites in Latin America*, Oxford University Press, Nueva York, 1967; y George I. Blankstein, "The Politics in Latin America" en Gabriel A. Almond y James S. Coleman, *The Politics of Developing Areas*, Princeton University Press, New Jersey, 1960.

<sup>3</sup> Véase Daniel Bell, "El malogro del socialismo americano: la teoría de la ética y la política", en *El fin de las ideologías*, Ministerio de Trabajo y Seguro Social, Madrid, 1992; y Seymour Martin Lipset, *Agrarian Socialism. The Cooperative Commonwealth Federation in Saskatchewan*, University of California Press, Berkeley y Los Ángeles, 1959.

Esta herencia colonial no ha contribuido mucho en la construcción de los regímenes democráticos en América Latina, e incluso ha contribuido menos la tradición militar de las aristocracias ibéricas. Durante todo el siglo XIX la carrera de las armas siguió contando con un gran reconocimiento y prestigio social en estas sociedades. Todavía durante el siglo XX los ejércitos de América Latina contaban con el respeto y reconocimiento por parte de la opinión pública, al grado de que aun en la actualidad, de todas las instituciones públicas, éstas se siguen considerando las más sólidas y confiables. Sin embargo, debido a este reconocimiento público y en buena medida también a las inestabilidades de los sistemas políticos latinoamericanos, los militares han sido también los principales verdugos de los gobiernos democráticos de la región, contando a veces con el beneplácito público. Durante la segunda mitad del siglo XX, sólo México y Costa Rica se mantuvieron a salvo del régimen militar, todos los demás gobiernos habían sucumbido en algún periodo ante éste.<sup>4</sup>

Debido a la recurrencia de la intervención militar en los asuntos civiles, algunos analistas políticos señalan que además de los requisitos esenciales típicos que debe tener una democracia, en América Latina debe agregarse que los militares se encuentren consistentemente separados de los ámbitos de las decisiones políticas. Esto significa que haya un efectivo control civil sobre el sector militar, es decir, que las fuerzas armadas estén realmente subordinadas al gobierno legítimamente constituido. En otras partes del mundo, en donde los militares no han desempeñado recientemente un papel tan relevante en los asuntos políticos, esta agregación podrá parecer un tanto vana y redundante, pero para quien conozca la historia contemporánea de la región bien puede parecer justificada.<sup>5</sup>

Con el fin de institucionalizar la sumisión de los militares al control civil por parte de un gobierno democrático, se ha hecho necesario que en varios países de América Latina se establezcan amnistías para todos aquellos militares que en el pasado han amenazado la existencia del orden constitucional, ya sea atentando contra el gobierno o contra los derechos humanos de la población. Estas amnistías han formado parte de lo que los analistas han llamado los *pactos de fundación* que por necesidad deben concretar las elites políticas de una sociedad en su transición a la democracia. En el sur de Europa, adicionalmente a este tipo de pactos políticos, los militares han aceptado de

<sup>4</sup> Véase Peter Hakim y Abraham Lowenthal, "Las frágiles democracias de América Latina", en Larry Diamond y Marc Plattner, *El resurgimiento global de la democracia*, UNAM, México, 1996; Samuel Huntington (ed.), *Changing Patterns of Military Politics*, Columbia University Press, Nueva York, 1962; y Samuel Huntington, *El soldado y el Estado*, GEL, Buenos Aires, 1995.

<sup>5</sup> Véase Adam Przeworski, "The Games of Transition", en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1992; Philippe Schmitter y Terry Lynn Karl, "Qué es... y qué no es la democracia", en Larry Diamond y Marc Plattner (eds.), *op. cit.*; y Terry Lynn Karl, "Dilemas de la democratización en América Latina", *Foro Internacional*, XXXI-3, 1991.

buen grado su exclusión de las actividades gubernamentales debido a varias razones, entre ellas que muchos han visto abrirse una amplia gama de perspectivas profesionales en instituciones como la OTAN. En América Latina no hay nada parecido, por el contrario, la permanente lucha que los ejércitos de varios de estos países tienen que dar contra el narcotráfico, los somete a un desgaste intenso, exponiéndolos además a los permanentes intentos de penetración y corrupción por parte de los cárteles de la droga, lo cual muchas veces se consigue, haciendo que los altos mandos militares sean una posición de alto riesgo.

Estos pactos han contribuido a la estabilidad política de los gobiernos democráticos, pero no podría decirse de ningún modo que son un capítulo cerrado. Entre la población de algunas de estas sociedades subsiste un gran rencor hacia los militares por los crímenes y atropellos cometidos en el pasado, por lo que las demandas de justicia y castigo constituyen una presión considerable, principalmente en Argentina y Chile.

Muchos analistas de la política comparada coinciden en la idea de que aquello que favorece la preservación de las democracias consolidadas no opera necesariamente del mismo modo en las democracias nacientes, incluso, puede amenazarlas seriamente. Este planteamiento es perfectamente aplicable a la figura de los pactos de fundación, que lo ejemplifican de dos maneras relevantes. Una de éstas es que si bien un régimen democrático estable se asienta y fortifica con la aplicación irrestricta de la ley, en una democracia naciente el olvido y el perdón de muchos crímenes pueden ser parte de las bases de una convivencia social pacífica y armónica. La otra consiste en que este tipo de pactos políticos, que en las democracias consolidadas pueden dar pauta a lo que se llama una *democracia consociacional*, tienen la virtud de afianzar por un lado la gobernabilidad democrática, pero por el otro tienden a producir un alto costo al sacrificar la representatividad política, ya que pueden dificultar la emergencia de nuevos partidos que respondan a los intereses y demandas de ciertos sectores sociales, generando así una ambivalencia notable en su función política; sin embargo, en las democracias nacientes esta precariedad de la representación política bien puede justificarse, o al menos tolerarse, en aras de lograr la estabilidad y el equilibrio social necesarios para sostener al gobierno.<sup>6</sup>

Es muy difícil aceptar esta diferenciación de las actitudes hacia los mismos hechos en dos situaciones distintas, sin embargo, es muy probable que no haya remedio. Su aceptación es más factible si se considera que todos los pueblos han sufrido alguna

<sup>6</sup> El concepto de *democracia consociacional* puede consultarse en el texto clásico de Arend Lijphart, *Democracia en las sociedades plurales*, Prisma, México, 1988. Una interesante crítica a esta teoría a través del concepto de *sistemas políticos coludidos* puede encontrarse en Deborah L. Norden, "Party Relations and Democracy in Latin America", *Party Politics*, núm. 4, vol. 4, 1998; y en Gianfranco Pasquino, *La oposición*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

vez una guerra civil; todos han debido reconocer que para adquirir una idea de nación y comunidad necesitan olvidar y perdonar muchas cosas. Además, es necesario también tener en cuenta que la democracia es una forma de gobierno a la que llegaron los países que primero la adoptaron por medio de un proceso lento y accidentado, en el cual las actitudes y los valores democráticos no fueron de ningún modo el motor del cambio, sino por el contrario, un resultado de la transformación democrática: históricamente, la democracia ha precedido a los demócratas. En estos países, los primeros demócratas lo fueron a pesar de su renuencia, es decir, se vieron obligados a respetar los derechos y la presencia de otros competidores en el ámbito político debido a su incapacidad para eliminarlos o al grave riesgo que se corría al intentar hacerlo.<sup>7</sup>

En el mundo contemporáneo es distinto, particularmente en América Latina, en donde los demócratas han precedido a la democracia, han luchado por ésta y han tratado de adaptarla a sociedades que no cumplen con los requisitos económicos, sociales y políticos que satisfacían las democracias pioneras y que durante mucho tiempo se consideraron indispensables para esta forma de gobierno. Una gran parte de los países de América Latina se encuentran en esta situación compleja: por un lado, sufren un atraso económico y social abrumador, y por el otro, están expuestos a la corriente de opinión mundial que pondera las bondades del gobierno y la convivencia democrática, convirtiéndose a esta forma de gobierno en un ideal esperanzador. Así, es verdad que han existido incontables demócratas desde mucho antes de la transición, pero también es cierto lo contrario, que en pleno escenario de transición democrática siguen manifestándose conductas autoritarias y conservadoras, muchas de las cuales corresponden a las elites políticas desplazadas, dentro de las cuales hay que contar a una parte de los militares, quienes en muchas ocasiones no resisten la tentación de tratar de “salvar a la patria” ante el menor titubeo o desequilibrio político.

No obstante, no podría decirse de ninguna manera que el conjunto de los gobernantes y las elites políticas de los antiguos regímenes latinoamericanos han bloqueado siempre los intentos de transformación democrática. Una enseñanza muy interesante extraída de los estudios comparativos de los diversos sistemas políticos es que no siempre se da una polarización absoluta entre la oposición y el gobierno; ambos están compuestos por diversos sectores que pueden entrar en contacto y asociarse para llevar a cabo proyectos de interés mutuo. Más aún, los proyectos de modernización que emprendieron varios gobiernos en los ochenta y la liberalización económica que éstos llevaban implícita forzaron una liberalización social y política, la cual se ha convertido en una de las bases más importantes de los procesos de democratización.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Véase Guillermo O'Donnell, “Transitions, Continuities and Paradoxes”, en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela (eds.), *op. cit.*



La liberalización y un pluralismo limitado han precedido en muchas ocasiones la fase misma de la transición democrática. Gracias a ello los partidos políticos de América Latina se han fortalecido poco a poco o recuperándose ahí donde habían desaparecido. Sin embargo, todavía está muy lejos un escenario en el cual puedan observarse partidos políticos fuertes: la mayor parte de los países latinoamericanos tienen sistemas de partidos inestables y volátiles.<sup>9</sup>

Esta debilidad es particularmente evidente en los partidos de izquierda, que no sólo han sido incapaces de elaborar una alternativa de proyecto estatal viable y atractiva para el conjunto de la sociedad, sino que en varios casos se han ajustado a los criterios de una política económica que subordina de manera incondicional la acción estatal a la operación del mercado. Es evidente que no es fácil salir de este atolladero. Un dilema similar enfrentan los partidos socialdemócratas europeos, y hasta ahora no pueden esclarecerse los contenidos de una supuesta tercera vía que resuelva el problema.<sup>10</sup>

Sin embargo, en América Latina este desafío se agrava debido a la debilidad y el desprestigio de los partidos políticos. Este descrédito no es exclusivo del continente, obviamente; podría decirse incluso que es un signo de los tiempos, que el reconocimiento y aceptación de los partidos y las instituciones políticas en todo el mundo es bastante escaso, por decir lo menos. Sin embargo, lo más preocupante en América Latina es que del conjunto de las instituciones políticas los partidos y el parlamento sean los más desprestigiados. En el *Latinbarómetro* correspondiente al año 2002, la encuesta anual en 17 países latinoamericanos que realiza desde 1995 la empresa de opinión pública MORI, se observa que en las respuestas a la pregunta de qué tanta confianza merecían ciertas instituciones, los índices más bajos correspondieron a los partidos políticos: 19 por ciento; el Congreso nacional, 23 por ciento; y el presidente 25 por ciento. Sorprendentemente, para muchos, en el polo opuesto se colocaron las fuerzas armadas 38 por ciento y la policía con 33 por ciento. Como puede observarse, no sólo los partidos obtuvieron la calificación más baja, sino que el siguiente renglón

<sup>8</sup> Juan Linz y Alfred Stepan han planteado que es necesario ampliar la clasificación tripartita de las formas de gobierno vigente durante casi toda la segunda mitad del siglo XX, agregando al autoritarismo, la democracia y el totalitarismo, otras categorías que permitan abarcar mejor la extensa gama de las formas de gobierno. Entre otras utilidades de esta reclasificación, puede destacarse el hecho que de todas las formas no democráticas, el autoritarismo es la que mejor se presta para transitar hacia gobiernos democráticos, ya que las últimas fases de aquél propician la liberalización y el pluralismo, esenciales para la vida democrática. Véase *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1996. Véase también la importancia de la liberalización en John A. Hall, "Consolidations of Democracy", en David Held (ed.), *Prospects of Democracy*, Stanford University Press, Stanford, 1993.

<sup>9</sup> Véase Seymour Martin Lipset, "The Indispensability of Political Parties", *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 1, enero, 2000.

<sup>10</sup> Véase Ronaldo Munck, "After the Transition: Democratic Disenchantment in Latin America", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 55, diciembre, 1993.

estuvo ocupado por el Parlamento, el cual podría considerarse la expresión gubernamental de los partidos, pero además, cabe resaltar que las fuerzas armadas superaron abiertamente, 38 a 19, la confianza sentida hacia los partidos.<sup>11</sup>

Estos datos revelan de manera dramática que a la debilidad estructural de los partidos políticos en América Latina hay que agregar la pésima posición que tienen en la opinión pública, con lo cual puede darse una mejor idea de su situación real. Sopesando estas condiciones, es posible explicarse mejor cómo es que los partidos en Latinoamérica, especialmente los de izquierda, se han visto frecuentemente rebasados por líderes políticos espontáneos, ajenos al terreno político, que llegan a ganar las elecciones y convertirse en presidentes. Ejemplos destacados de ello son Fernando Collor de Melo, Alberto Fujimori, Hugo Chávez y, de cierta manera, Vicente Fox.

Estos y muchos otros presidentes latinoamericanos han recuperado las prácticas tradicionales del populismo para atraerse las simpatías populares. Mediante la apelación directa al pueblo, la exaltación nacionalista, la movilización popular, una alianza multiclase, un programa de reformismo radical y dotados de un atractivo liderazgo carismático, han vencido a sus adversarios más tradicionales y conspicuos. Estos personajes han dado vida a un neopopulismo que ha sumado a las características de su versión tradicional el desapego y distanciamiento respecto de los partidos políticos y un proyecto reformista heterodoxo, cuando no liberal.<sup>12</sup>

Muchos de estos presidentes latinoamericanos han invocado un liderazgo plebiscitario para gobernar por decreto, barrer con las otras instituciones políticas y autoproclamarse únicos representantes y defensores populares. Sin embargo, el distanciamiento que han establecido respecto de las organizaciones políticas institucionales, principalmente los partidos, les ha permitido ganar las contiendas electorales haciendo promesas desproporcionadas, irresponsables en más de un sentido; al crear grandes expectativas, no pueden sino ofrecer grandes desencantos.

El retorno del populismo a la política latinoamericana ha contribuido a colocar nuevamente en el centro de las discusiones políticas al presidencialismo, particularmente cuando se habla de reforma del Estado. Las discusiones en torno a las ventajas y desventajas del presidencialismo y el parlamentarismo tienen remotos antecedentes y muy recientes novedades.<sup>13</sup> Entre las desventajas de este sistema de gobierno, hay que mencionar tres que son particularmente relevantes en el contexto de la transición

<sup>11</sup> Los resultados y la interpretación de esta encuesta pueden verse en Marta Lagos "Between Stability and Crisis in Latin America", *Journal of Democracy*, vol. 12, núm. 1, enero, 2000. Además, una interesante información complementaria sobre esta misma encuesta puede encontrarse en la revista *The Economist*, noviembre, 2003.

<sup>12</sup> Véase Alan Knight, "Populism and Neo-populism in Latin America", *Journal of Latin American Studies*, vol. 30, parte 2, mayo, 1998; y Paul Cammack, "The resurgence of populism in Latin America", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 19, núm. 2, abril, 2000.

democrática.

La primera es que dificulta las posibilidades para exigir responsabilidad política a los presidentes. En los sistemas parlamentarios y en algunos sistemas presidenciales la actuación deficiente del gobierno puede ser sancionada por el electorado, pero sólo hasta que concluye el periodo gubernamental; entonces, los ciudadanos cuentan con el recurso de votar por un partido o un presidente distinto si es que no les agradó la gestión del que termina su periodo. Sin embargo, en aquellos sistemas presidenciales en donde no se permite la reelección, los electores no tienen la oportunidad de sancionar al presidente saliente con la negación de su voto, el principio de la no reelección se los impide, arrebatándoles la esencia del control político que supone la democracia representativa. Más aún, debido a que en América Latina cada vez es más frecuente que los liderazgos populistas se impongan a las maquinarias partidistas, los electores de estos sistemas tampoco tienen el recurso efectivo de castigar al partido que postuló a dicho presidente; éstos no pueden hacerse realmente responsables de un líder político que no tiene una membresía arraigada en la organización y del que muchas veces poco conocen no sólo los electores, sino incluso los propios líderes partidistas.

La segunda desventaja tiene mucho que ver con lo que decía Bolívar en la Carta de Jamaica. Entonces como ahora, la sociedad latinoamericana clamaba por un presidente fuerte. En aquella época, la desarticulación del Estado, la añoranza de la monarquía y la necesidad de echar a andar un gobierno independiente, presionaban para que el gobierno tuviera una conducción firme, de preferencia encomendada a un solo hombre, tal como lo recomiendan las consejas de los antiguos. Ahora, transcurridos casi 200 años, la situación no ha cambiado mucho. Se sigue requiriendo que el gobierno sea conducido firmemente, y dada sus tradiciones políticas y sus recursos institucionales, la mayor parte de los Estados latinoamericanos no han podido optar por otro sistema que no sea el presidencial. Sin embargo, los sistemas presidenciales fuertes tienen la tendencia a subordinar a los otros poderes y transgredir los límites de un gobierno democrático. Se da así la paradoja de que los presidentes fuertes tienden a alterar las condiciones democráticas que les permitieron ascender. Ha existido, y se siguen confeccionando, una gran variedad de mecanismos constitucionales para resolver este dilema, pero hasta ahora no parece haber una solución satisfactoria.<sup>14</sup>

La tercera es el inmovilismo gubernamental que llega a presentarse en el presiden-

<sup>13</sup> Entre las novedades es conveniente destacar el libro de Scott Mainwaring y Mathew S. Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Barcelona, 2002; Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLCS, Buenos Aires, 2001; Arend Lijphart, *Modelos de democracia*, Ariel, Barcelona, 2000; el de Joseph M. Colomer, *Instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 2001; Guillermo O'Donnell, *Counterpoints: Selected Essays in Authoritarianism and Democratization*, Notre Dame University Press, Notre Dame, 1999; y el de Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo*, Alianza Universidad, Madrid, 1997.

cialismo. El parlamentarismo tiene mecanismos muy claros para resolver las disputas que surjan entre el ejecutivo y el legislativo, de hecho, el primero se encuentra subordinado al segundo. Por el contrario, la mayor parte de los sistemas presidenciales no incorporan mecanismos de este tipo, lo que propicia que ambos poderes se enfrenten en las cuestiones cruciales sin que haya recursos legales y políticos que resuelvan la disputa. En el presidencialismo, este enfrentamiento se agrava debido a que el ejecutivo y el legislativo cuentan por igual con la legitimidad directa que les otorga el sufragio popular, en este sistema no sólo se da una *separación funcional* de estos poderes, sino también una *separación constitutiva*. Así, tiende a pensarse que en tanto los legisladores representan a los distintos sectores de la población, el presidente representa al pueblo, a la totalidad, lo cual le permite explotar las extensas posibilidades que ofrece el liderazgo plebiscitario.<sup>15</sup>

Sin embargo, a pesar de que los detractores del presidencialismo consideran que la alternativa es el parlamentarismo, los que podrían llamarse sus defensores creen que el problema está en el sistema de partidos, en las atribuciones constitucionales del presidente o en la cultura política de la población.<sup>16</sup> Independientemente de las alternativas constitucionales que se encuentren a este problema, es un hecho que en América Latina el ideal de la democracia se asocia con un cambio de actitud de los gobernantes, de quienes se espera que: 1) las elites políticas asuman una conducta democrática; 2) los militares se sometan al gobierno civil; 3) los partidos políticos se consoliden; y 4) los presidentes asuman una real responsabilidad política, pero también ética y jurídica.

### **Los ciudadanos**

Durante la segunda mitad del siglo XX, una de las corrientes más influyentes de los estudios sobre la modernización socioeconómica y la transición a la democracia acen-

<sup>14</sup> Giovanni Sartori, por ejemplo, ha propuesto un mecanismo constitucional que llama *presidencialismo alternativo* o *presidencialismo intermitente*. Véase *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México, 1994, especialmente la tercera parte acerca de las diferentes maneras para limitar el poder presidencial; véase Harry Cantor, "Efforts Made by Various Latin American Countries to Limit the Power of the President", en Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, Oxford y Nueva York, 1994.

<sup>15</sup> Véase Scott Mainwaring, "Presidentialism in Latin America", en Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, *op. cit.*

<sup>16</sup> Entre los primeros cabe destacar a Arend Lijphart y Juan Linz, mientras que de los segundos podría citarse a Samuel Huntington y Giovanni Sartori.

tuaba enfáticamente los factores estructurales en la explicación del cambio político. No obstante, muchos países que no satisfacían los requisitos que se creían indispensables para el establecimiento de la democracia transitaron hacia este régimen, obligando a replantear la teoría e incorporar otros factores en las relaciones de causalidad entre el autoritarismo y la democracia.<sup>17</sup>

A partir de esta revisión se revaloraron desde los acontecimientos incidentales hasta los factores externos, la cultura política y el liderazgo personal. De entre esta multiplicidad, destacaban dos dimensiones de lo que podría considerarse el factor humano. Por un lado, se comenzó a resaltar la función que desempeñaban en la transición democrática la actitud, la conducta y las decisiones que en momentos cruciales tomaban los gobernantes y las elites políticas. Por el otro, se observó que en muchas ocasiones las primeras fases de la democratización provocaban un resurgimiento de una gran cantidad de grupos, asociaciones y movimientos sociales; lo que podría llamarse la *sociedad civil* en su acepción más amplia. De este modo, se hizo evidente que si se quería dar cuenta más precisa del factor humano en estos cambios políticos, había que adoptar un modelo dinámico que explicara cómo se iban intercalando y entretejiendo la participación de los gobernantes, los ciudadanos y los opositores en la transición democrática.<sup>18</sup>

Sin embargo, la transición a la democracia no concluye con el cambio de las instituciones políticas ni con el cambio de régimen, hace falta que se produzca también una transformación radical en la cultura política de la sociedad, ya que es muy común que los primeros pasos de los gobiernos democráticos se den de una manera torpe y titubeante, al grado de que en estas fases el gobierno tiene una ínfima capacidad para promover e impulsar el desarrollo económico que está esperando la sociedad. El desencanto democrático que se produce con el bajo rendimiento de las agencias gubernamentales llega incluso a provocar la reprobación por parte de las elites políticas, de las clases medias e incluso de las clases obreras, quienes llegan a pedir el retorno al autoritarismo con tal de resolver los problemas sociales más urgentes y desesperantes.

En América Latina la cultura política de la población ha estado determinada por la religión y el tradicionalismo, a partir de los cuales en algunas ocasiones se han llegado a exaltar los valores del indigenismo para oponerlos a un modelo de occidentalización que juzgan ajeno y agresivo. La *secularización de la cultura* que Almond y Powell han llegado a considerar una de las dos vertientes básicas del desarrollo político se ha

<sup>17</sup> Véase Lucian W. Pye, "Democracy and Its Enemies", en James F. Hollifield y Calvin Jillison (eds.), *Pathways to Democracy. The Political Economy of Democratic Transitions*, Routledge, Nueva York y Londres, 2000; y Giuseppe di Palma, "¿Cómo se democratizan los países o por qué se democratizan los países?", en *La transición a la democracia*, Miguel Ángel Porrúa y Cambio XXI: Fundación Mexicana, México, 1993.

<sup>18</sup> Véase una exposición sobre este modelo dinámico en Dankwart Rustow, "Transiciones a la democracia: hacia un modelo dinámico", en Mauricio Merino (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, Colegio Nacional de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, México, 1993.

venido produciendo con mucha dificultad, y todavía debe considerarse una de las tareas pendientes de la transición democrática.<sup>19</sup>

Un claro indicador del tradicionalismo y la inmadurez de la cultura política en América Latina lo proporciona la encuesta Latinbarómetro citada un poco antes. En ella sobresalía el hecho de que las instituciones públicas que más confianza despertaban en los ciudadanos fueran las fuerzas armadas y la policía, dejando en último lugar a los partidos políticos. Sin embargo, acaso lo más alarmante sea que de las ocho instituciones consideradas, la Iglesia fuera la que merecía mayor confianza por parte de los ciudadanos, alcanzando un índice de 71 por ciento, altísimo si se le compara con el 19 por ciento obtenido por los partidos, e incluso puede seguirse considerando muy alto respecto de la institución que ocupó el segundo lugar, las fuerzas armadas, que obtuvo 38 por ciento.

Esta decepcionante distribución de la confianza de los ciudadanos latinoamericanos no para ahí. En esta misma encuesta correspondiente a 1998 las dos instituciones más favorecidas eran en primer lugar la Iglesia, con 71 por ciento, y en segundo la televisión, con 45 por ciento. Todavía en la encuesta de 2000, la televisión ocupó un lugar muy alto, el tercero, recibiendo 42 por ciento de las respuestas positivas, sólo un punto porcentual por debajo de las fuerzas armadas; sin embargo, en la encuesta de 2002, volvió a colocarse en la segunda posición, lo que implica que sean dos instituciones privadas, la Iglesia y la televisión, las que más confianza merecen, dejando atrás a todas las instituciones públicas consideradas en la encuesta.

Por desgracia, la alarma se incrementa si se observa la respuesta de los ciudadanos latinoamericanos a lo largo de siete años, entre 1995 y 2002, a otras dos preguntas de la encuesta. A la pregunta ¿La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno?, se registró una baja generalizada en todo el continente, de la cual sólo se comportaron de manera inversa Perú, que en 1995 recibió 52 por ciento de respuestas favorables y 55 por ciento en 2002; y Honduras que recibió 42 por ciento en 1996 y 57 por ciento en 2002. En el resto del continente hubo un retroceso en la preferencia por la democracia, dentro del cual cabe destacar cuatro casos alarmantes: los de Argentina y Paraguay, que cayeron de 76 y 52 por ciento en 1995, a 65 y 41 por ciento en 2002; y los de El Salvador y Panamá, que descendieron de 56 y 75 por ciento en 1996, a 40 y 55 por ciento en 2002. En estos últimos dos casos la caída es alarmante debido a que en tan sólo cinco años se dio una contracción de más de 50 por ciento entre los entrevistados que en un principio se mostraban favorables hacia la democracia.

La tendencia al debilitamiento de la democracia en la opinión pública de los latinoamericanos se confirma con la segunda respuesta. A la pregunta ¿En ciertas circunstancias, puede ser preferible un gobierno autoritario a uno democrático?, se obtuvo una contestación menos uniforme que a la anterior pregunta; sin embargo, de los casos

<sup>19</sup> G. Almond y B. Powell, *Comparative Politics*, Little, Brown and Co., Boston, 1966.

en que se produjo un incremento en la respuesta positiva, resultan particularmente preocupantes tres. Los primeros dos son Argentina y Paraguay, en donde en 1995 respondieron positivamente 11 y 20 por ciento, en tanto que en 2003 el porcentaje se elevó a 18 y 44 por ciento, confirmándose así la fuerte tendencia observada en estos dos países hacia la aceptación de un gobierno autoritario. El tercero de ellos es Ecuador, en donde se pasó de 18 por ciento en 1996 a 34 por ciento en 2003, parte de lo cual puede deberse a la aguda inestabilidad política que se ha vivido ahí en los últimos años.

Además, por si eso no fuera poco, el grado de confianza que los latinoamericanos mostraron hacia sus conciudadanos experimentó también un crecimiento entre 1995 y 2002, haciendo todavía más sombrío el panorama de la cultura política de la región.

Todo lo anterior significa, al menos atendiendo a las implicaciones de esta encuesta, que durante la segunda mitad de los noventa los ciudadanos latinoamericanos disminuyeron sus simpatías hacia la democracia y las elevaron respecto de los regímenes autoritarios. Podría decirse que esta reacción no sólo es natural, dada la crisis económica que afectó al continente, la creciente inseguridad pública y los escándalos de corrupción política, sino que se encuentra ya prevista en la teoría, puesto que la mayor parte de los análisis sobre las transiciones democráticas prevén para los primeros años un desencanto de la población hacia los gobiernos democráticos que puede llegar al rechazo y la reprobación. Pero aun cuando esta reacción está prevista, la teoría no da con la misma transparencia y claridad los remedios para evitar un posible retorno al autoritarismo.

Una de las líneas de acción que pueden seguirse para combatir esta predisposición negativa es atender algunos de los reclamos más insistentes por parte de los ciudadanos de casi toda América Latina, que podrían condensarse precisamente en la demanda de ejercer plenamente sus derechos ciudadanos. En América Latina los ciudadanos ven en la democracia no sólo un gobierno elegido popularmente, sino un gobierno que imparta justicia, que alivie la pobreza y que garantice la seguridad pública.

Muchas de las organizaciones civiles que han venido pugnando por los derechos humanos a lo largo de la transición democrática se han ganado un enorme respeto político y moral, el cual se debe en buena medida a que bajo la divisa que los identificaba, los derechos humanos, los ciudadanos percibían que se cobijaban todos esos derechos que durante años les han escamoteado los regímenes autoritarios. Por tal motivo, el cambio en las respuestas de la ciudadanía bien podría comenzar a generarse con el otorgamiento real de los *derechos políticos, civiles y socioeconómicos* que se consideran distintivos de la ciudadanía moderna.<sup>20</sup>

El problema de los *derechos políticos* no se ha resuelto aún. La mayor parte de las definiciones de la democracia se integran por tres componentes básicos: amplia

inclusión de los ciudadanos adultos en los derechos políticos, una competencia política abierta y transparente, y libertades políticas extensas y consistentes. Sin embargo, a pesar de ser requerimientos elementales, la mayor parte de las democracias latinoamericanas están lejos de cumplirlos plenamente.

Para comenzar, es pertinente señalar que los sistemas electorales latinoamericanos presentan una gran cantidad de fallas que cuestionan la consistencia de la inclusividad, la competencia y las libertades democráticas. En un estudio reciente se muestra cómo varios de estos sistemas, principalmente los de Ecuador, Bolivia, Chile y Argentina, propician la sobrerrepresentación del electorado, es decir, que la igualdad del voto se ve seriamente cuestionada desde el momento en que hay distritos con un número muy desigual de electores, propiciando que aquellos más numerosos se vean consistentemente sobrerrepresentados.<sup>21</sup> Además, algunas leyes electorales son tan rígidas y estrictas que limitan el surgimiento de nuevos partidos políticos, cancelando así la posibilidad real de que algunos sectores sociales cuenten con la voz y la representación política que el sistema de partidos les ha negado.<sup>22</sup> Por último, la confusión y nebulosidad que prevalece en las normas del financiamiento público de los partidos y las campañas políticas obstaculiza seriamente que la competencia electoral sea equitativa.

Los *derechos civiles* no gozan de una situación mejor, más aún, tal vez estén peor. Los altos índices de criminalidad, delincuencia y violencia que existen en América Latina evidencian el fracaso de estos gobiernos en lo que de acuerdo con la teoría política clásica de Hobbes y Locke se consideraba la función más importante del Estado: garantizar la seguridad física de sus ciudadanos.

Sin embargo, en América Latina no sólo los gobiernos han fracasado en garantizar la seguridad física de los ciudadanos frente a sus congéneres, sino que él mismo se ha convertido en verdugo de muchos de los derechos civiles, atropellando a los ciudadanos individuales en nombre de un bien común vago y cuestionable. A la pobreza material que sufren millones de latinoamericanos hay que agregar su *pobreza legal*, pues no sólo los sistemas judiciales de la región se encuentran paralizados por la ineficiencia y el desorden, sino que además están atravesados por una corrupción endémica.<sup>23</sup>

Los gobiernos latinoamericanos tampoco han podido garantizar la otra de las funciones básicas que les asignaba Locke: la preservación de sus derechos de propiedad. En los últimos años se ha discutido con gran intensidad la función de los derechos de propiedad y la certidumbre jurídica en el desarrollo de la actividad económica. Algunos han llegado a la conclusión de que éstos son determinantes en la prosperidad

<sup>20</sup> Véase Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, t. 4, Paidós, Buenos Aires, 1991.

<sup>21</sup> Véase Richard Zinder y David Samuel, "Devaluing the Vote in Latin America", *Journal of Democracy*, vol. 12, núm. 1, enero de 2001.

<sup>22</sup> Véase Deborah L. Norden, "Party Relations and Democracy in Latin America", *op. cit.*



económica, por lo que la primera tarea de un gobierno que pretenda alentar un desarrollo económico sostenido es la de garantizarlos. Sin embargo, en América Latina los gobiernos no sólo han sido incapaces de proteger los derechos de propiedad y brindar certidumbre jurídica a los ciudadanos respecto de otras entidades privadas, sino que además la volatilidad de los sistemas bancarios, fiscales y de inversión externa han sumido en una permanente incertidumbre a todos los agentes económicos, desde las empresas hasta las familias, minando aún más la ya débil confianza social en el régimen.<sup>24</sup>

Los *derechos socioeconómicos* vienen sufriendo un grave deterioro en los pocos países latinoamericanos en donde habían logrado algún avance. Actualmente, poco más de 200 millones de latinoamericanos viven en la pobreza, esto es, casi 40 por ciento de la población de la región. Con un capital social tan mermado, son muy bajas las aspiraciones que pueden albergarse respecto de la vida política, de la calidad de la democracia en particular. La pobreza no sólo reduce y desalienta la participación política, sino que inutiliza los derechos civiles, en tanto que aquellos que deben disfrutarlos no tienen la capacidad efectiva para exigirlos y defenderlos.

Thomas Marshall planteaba que en los países desarrollados, particularmente en Europa, la ciudadanía moderna no podía comprenderse sin incluir de manera conjunta estos tres elementos: los derechos políticos, civiles y sociales. Explicaba que esta realidad de la ciudadanía moderna se había construido por medio de un largo proceso histórico, mediante el cual se habían adquirido y acumulado gradualmente cada uno de estos derechos. Así, en tanto los derechos civiles se habían adquirido aproximadamente durante el siglo XVIII, los políticos lo habían sido en el siglo XIX, y los sociales en el XX.<sup>25</sup>

Sin embargo, en América Latina muy difícilmente podría decirse que la ciudadanía se compone de estos tres elementos. Más aún, es muy sugerente la idea de que la alteración de la secuencia histórica seguida en Europa haya modificado y debilitado su significación. En América Latina los primeros derechos de que disfrutaron los ciudadanos de algunos países, principalmente aquellos donde se presentaron fuertes gobiernos populistas, fueron los sociales. Luego, la violencia de la crisis económica provocó que éstos se redujeran casi hasta desaparecer, aunque en algunos se conserve su enunciación simbólica. A estos derechos le siguieron los políticos, mediante los cuales los ciuda-

<sup>23</sup> Véase Christian Anglade, "Democracy and the Rule of Law in Latin America", en Ian Budge y David McKay, *Developing Democracy. Comparative Research in Honor of J.E.P. Blondel*, SAGE, Londres, 1994; y Thomas Carothers, "The Rule of Law Revival", *Foreign Affairs*, vol. 77, núm. 2, marzo/abril de 1998.

<sup>24</sup> Mancur Olson es uno de los teóricos más conocidos que ha desarrollado ampliamente esta idea: sostiene que una de las bases más importantes de la prosperidad económica es el respeto de los derechos de propiedad y la certidumbre jurídica. Véase *Power and Prosperity*, Basic Books, Nueva York, 2000; véase también David Becker, "Latin America: Beyond 'Democratic Consolidation'", *Journal of Democracy*, vol. 10, núm. 2, abril de 1999.

<sup>25</sup> Véase T.H. Marshall, *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

danos adquirieron la igualdad del voto, el sufragio universal, el derecho a ser elegidos y el resto de las libertades formales básicas que supone la democracia política. De este modo, quedó para la última etapa la adquisición efectiva de los derechos civiles, aquella que había servido de base para la ciudadanía europea y que en América Latina no sólo fue la última, sino que podría decirse que ni siquiera se ha completado. Esto explica en alguna medida el porqué en América Latina parecen cumplirse los principales rasgos del ritual democrático, pero la debilidad de los derechos civiles produce que la estructura política se encuentre sobre bases tan endebladas.<sup>26</sup>

Dada esta situación, en América Latina la democracia significa también que: 1) los derechos políticos tengan la adecuada estructura institucional para ejercerse; 2) los derechos civiles, como la seguridad personal, el derecho de propiedad y todos aquellos que supone el gobierno de la ley, sean una atribución real; y 3) los derechos socioeconómicos se otorguen de acuerdo con la riqueza que se produce en cada Estado y se asigne un nivel de vida mínimo a todos los ciudadanos.

## El Estado

Una de las condiciones previas más importantes para estabilizar cualquier forma de gobierno, especialmente una república democrática, es la de contar con una comunidad nacional sólida. En el mundo moderno, son muy pocos los Estados-nación que pueden ufanarse de tenerla, incluso aquellas democracias que se consideran consolidadas tienen fracturas nacionales que constituyen fuentes permanentes de tensión, algunas son herencias que datan desde la misma época de la formación estatal, pero muchas otras se han creado incluso después de la fundación, provocadas a veces por anexiones territoriales o por los incesantes flujos migratorios que transportan etnias completas de un país a otro, sembrando en estos últimos las semillas de nuevas comunidades ajenas a las que previamente había asentadas.

Europa, por ejemplo, fue a lo largo del siglo XIX origen de una migración humana que se dirigió principalmente a América, tendencia que se revirtió especialmente durante la segunda mitad del siglo XX, en la cual la porción occidental del viejo continente ha recibido un gran número de inmigrantes procedentes de América Latina, África y Europa del Este.

En América Latina los problemas más serios de integración nacional son una herencia colonial: aún existe una gran cantidad de comunidades indígenas que no se han incorporado plenamente a la comunidad nacional y permanecen diferenciadas. Esta margi-

<sup>26</sup> Esta idea está tomada de la conferencia que pronunció en la Universidad de Londres el 1 de junio de 2000 Guillermo O'Donnell y que se encuentra reproducida con el título "Reflections on Contemporary South American Democracies", *Journal of Latin American Studies*, vol. 33, parte 3, agosto de 2001.

nación tiene una gran variedad de implicaciones sociales y económicas, pero también políticas, ya que las diferencias raciales, lingüísticas y culturales de estas comunidades dificultan todavía más la difusión y afirmación de los derechos de ciudadanía.<sup>27</sup>

En otros países se ha recurrido a mecanismos como la democracia consociacional y el federalismo para resolver en alguna medida estos problemas, pero en América Latina no se cuenta aún con la infraestructura política básica para establecer una figura como la consociación democrática y persiste un gran desequilibrio entre los recursos y las atribuciones de los gobiernos locales y el nacional.

En estas condiciones, aparecen tres desafíos relevantes para los Estados latinoamericanos: la afirmación de la soberanía estatal, la promoción de la convivencia republicana y la reducción de la desigualdad social.

Varios Estados latinoamericanos tienen serios problemas para imponer la soberanía nacional en su territorio. Estos últimos han acarreado la guerrilla, el narcotráfico y la definición de los bordes limítrofes han provocado que países como Colombia, México, Perú, Ecuador y Panamá perdieran transitoriamente durante la década anterior el control sobre una parte de su territorio.

Esta pérdida de la soberanía ha provocado que en esas regiones se haya relajado el imperio de la ley, o peor aún, que se haya permitido la existencia de un Estado dentro de otro Estado, vulnerando el orden legal no sólo en ese territorio, sino en el resto del país.

Los Estados latinoamericanos han fallado en la preservación de la convivencia republicana al menos en dos sentidos. El primero es que no han podido ofrecer derechos iguales para todos sus miembros ni derechos compensatorios para todos aquellos que se han visto afectados por las diversas contingencias que ha acarreado la formación de las nacionalidades. Este problema supone una compleja discusión entre el comunitarismo y el liberalismo, a partir de la cual no pueden extraerse conclusiones terminantes sobre el carácter de los derechos de las minorías, no obstante, ha quedado claro que los Estados latinoamericanos no han podido ofrecer ni una ni otra cosa; ni la adopción de un esquema jurídico multicultural ni el establecimiento de una auténtica república liberal.

El segundo es que siguen conservándose actitudes patrimoniales hacia el Estado. Las repúblicas latinoamericanas carecen de una noción clara de la separación entre lo público y lo privado. Probablemente no exista ninguna república democrática que haya resuelto definitivamente este problema; siempre existen acciones y tentativas para transgredir estos límites, pero la diferencia es que mientras en otras latitudes existe una baja frecuencia de estos acontecimientos y una persecución punitiva, en América

<sup>27</sup> Véase Jorge I. Domínguez, "Latin America's Crisis of Representation", *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 1, enero/ febrero de 1997.

Latina son demasiado frecuentes y muy poco castigadas, afectando el prestigio de las instituciones públicas y las nociones del bien común.

La enorme desigualdad social que priva en el continente afecta también la vida estatal. El problema no se reduce a la enorme cantidad de pobres que produce la región, los cuales rondan el 40 por ciento de la población, sino que incluye también la gran desigualdad en el ingreso, ya que tan sólo 10 por ciento de la población recibe aproximadamente 40 por ciento de éste.<sup>28</sup>

La base del problema se encuentra sin duda en el atraso de las economías latinoamericanas; en la actualidad tienen un ingreso *per cápita* promedio anual de 4 mil dólares, definitivamente bajo si se le compara con el de los países industrializados, en donde promedia los 26 mil dólares anuales. Pero estos promedios pueden ocultar la gravedad de la situación en algunos países, como Haití y Honduras, en donde este indicador llega apenas a 400 y 750 dólares por año.

Al atraso general de la economía se agrega la disparidad del ingreso, pues países como Brasil, Chile y Paraguay concentran en 10 por ciento de su población más acomodada un ingreso de 48, 47 y 46 por ciento, dejando a 10 por ciento de la población con menos recursos el 0.8, 1.4 y 0.7 por ciento. Esto significa que en estos países sólo una quinta parte de la población recibe casi la mitad de la riqueza generada en el país. Estas desproporciones se pueden apreciar mejor si se considera que en los países más ricos 10 por ciento de la población de más bajos recursos recibe casi 4 por ciento del ingreso nacional, y el 10 por ciento mejor colocado percibe aproximadamente 25 por ciento.<sup>29</sup>

En países como los de América Latina en los que la distribución de la riqueza es tan desigual, no puede esperarse otra cosa más que la convivencia política se vea seriamente afectada. Además, la capacidad del Estado para poner remedio a tan dispar situación se ve gravemente limitada por los exiguos ingresos fiscales del gobierno, que no alcanzan siquiera 20 por ciento del ingreso nacional, lo cual lo coloca en una posición notablemente distinta de la de los países industrializados, en donde la captación fiscal ronda el 40 por ciento.

La mayor parte de las definiciones de la democracia especifican claramente que la igualdad que esta forma de gobierno requiere es de carácter político, es decir, se trata de una democracia política, no social ni económica. Sin embargo, está claro que en escenarios económicos y sociales tan adversos como los que hay en América Latina, la democracia política no puede tener sino un pobre rendimiento. En este contexto

<sup>28</sup> Véase Abraham F. Lowenthal, "Latin America at the Century's Turn", *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 2, abril de 2000.

<sup>29</sup> La mayor parte de esta información estadística ha sido tomada del *World Development Report 2003* del Banco Mundial y de *Las perspectivas de la economía mundial*, mayo de 1999, del Fondo Monetario Internacional.

adquiere mayor significación discutir el concepto de la *calidad de la democracia* y del *nivel de satisfacción* que los ciudadanos tienen respecto de esta forma de gobierno. A partir de ello, tiene sentido entonces plantear que en América Latina las expectativas de la democracia respecto del Estado radican básicamente en: 1) la demanda de una plena soberanía estatal; 2) el establecimiento de una verdadera convivencia republicana; y 3) una distribución del ingreso justa y equitativa.

Poco después de aquella Carta de Jamaica, en el Discurso de Angostura del 15 de febrero de 1819, Simón Bolívar afirmaba que uno de los mayores peligros para la democracia era que un solo individuo asumiera el control del gobierno por un periodo prolongado. Cuando esto sucede, decía, el pueblo se acostumbra a obedecerlo y se sientan así las bases de la usurpación y la tiranía. Sin embargo, seguía considerando necesario crear un poder ejecutivo unipersonal fuerte, que si bien se renovara periódicamente y fuera contenido por los otros poderes constitucionales, tuviera también la suficiente fuerza para regir a la república y evitar así el ciclo perverso de anarquía, oligarquía y monarquía que por entonces sufrían los nacientes Estados americanos. Es probable que para ese momento Bolívar no hubiera renunciado por completo a la posibilidad de la presidencia vitalicia como alternativa válida entre la república y la monarquía, sin embargo, poco a poco iba percibiendo la imposibilidad de bloquear la institucionalización de la presidencia electiva en las repúblicas latinoamericanas.

Casi 200 años después, América Latina sigue siendo sujeto de un diagnóstico similar. La implantación de la democracia carece de las condiciones ideales y sigue requiriéndose de un gobierno fuerte que procure la estabilidad política y la soberanía estatal. Sin embargo, ahora no parece haber otra elección que la democracia.