

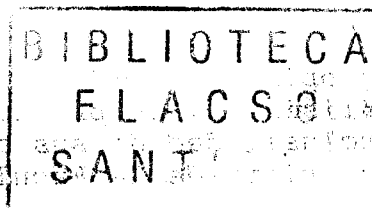


FLACSO
CHILE
Biblioteca

G239 de
DT/EP. 11

C.3

Documento de Trabajo
FLACSO - Programa Chile
Serie: Estudios Políticos Nº11
Santiago, Abril de 1991.



08277

SERIE
Estudios Políticos

393.-

LA DEMOCRACIA ENTRE DOS EPOCAS
AMERICA LATINA 1990.

Manuel Antonio Garretón*

* Ponencia preparada para el XV Congreso Mundial de Ciencia Política, Buenos Aires, 21-25 Julio 1991. Mesa Redonda: "Algunos problemas de la democratización latinoamericana. Partidos, fuerzas sociales e ideologías políticas en los 90". En la recolección de información de los eventos políticos, el autor contó con la colaboración del Encargado del Centro de Documentación de FLACSO-Chile, Enrique Hermosilla.

Esta serie de Documentos es editada por el Programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en Santiago de Chile. Las opiniones que en los documentos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la exclusividad de sus autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Facultad.

ESTER A
AMIAN E

NO-0000

una política, buena para la
democracia
NO-0000

una política, buena para la
democracia
NO-0000

RESUMEN

Más de diez casos de elecciones presidenciales o cambios de gobierno hubo en América Latina en 1990. Algunos son culminaciones de procesos de transición democrática, otros ilustran procesos de consolidación o de requebrajamiento de ésta, otros son parte de regímenes democráticos consolidados. El significado profundo del año político 1990 es ser un "año bisagra" entre dos épocas, la de las transiciones, con las que termina la década del ochenta, y la de las consolidaciones y recomposición del sistema político de estos países, con las que se inician los noventa.

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This ensures transparency and allows for easy verification of the data.

Furthermore, it is noted that the records should be kept in a secure and accessible format. Regular backups are recommended to prevent data loss in the event of a system failure or disaster. The document also mentions that the records should be reviewed periodically to identify any discrepancies or trends.

In addition, the document highlights the need for clear communication between all parties involved. Any changes to the recording process or data should be communicated promptly to ensure everyone is on the same page. This helps in maintaining the integrity and accuracy of the information.

Finally, the document concludes by stating that maintaining accurate records is not only a legal requirement but also a best practice for any organization. It provides a solid foundation for decision-making and financial reporting.



I N D I C E

	Pág.
1. UN AÑO BISAGRA.....	1
2. LAS TRANSICIONES INCOMPLETAS.....	5
3. LA SUPERACION DE LOS RESIDUOS AUTORITARIOS.....	15
4. LA DEMOCRATIZACION POLITICA.....	23
5. LA CONSOLIDACION DEMOCRATICA.....	27
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	37

100

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

PHYSICS DEPARTMENT

PHYSICS 340

1998

100

1. UN AÑO BISÁGRA

Elecciones y cambios de gobierno, en un contexto generalizado, aunque con excepciones, de transiciones y consolidaciones democráticas caracterizaron el año 1990. Desde la perspectiva de los procesos democráticos, éste fue un año crucial.

En más de diez países hubo cambio de gobierno, como resultado de elecciones presidenciales de gran trascendencia en el mismo 1990 (Nicaragua, Perú, Colombia, República Dominicana, Haití, Guatemala, Costa Rica) o en 1989 (Brasil, Uruguay, Chile, Honduras, Panamá a fines de Diciembre de 1989).

En algunos casos, se trata de elecciones o cambios de gobierno que marcan el fin del autoritarismo o de regímenes militares (Chile, Haití, Nicaragua en el sentido que se culmina la transición desde la caída de Somoza). En otros casos, se ubican en la perspectiva de consolidación de regímenes democráticos (Brasil, Uruguay y tal vez Honduras). En otros muestran, precisamente por el carácter controvertido de los procesos electorales, las dificultades de esta consolidación (Colombia en elecciones presidenciales y de Asamblea Constitucional, Perú, República Dominicana, Guatemala). Por último, hay casos excepcionales de elecciones y cambio de gobierno que ya forman parte de la práctica democrática de regímenes consolidados (Costa

Rica), o que, por el contrario son expresiones de un proceso de desintegración nacional y de total dependencia externa (Panamá). Casi todos esos eventos fueron precedidos o sucedidos por declaraciones de los principales actores, vencedores y perdedores, que el país enfrenta una crisis muy profunda en lo económico o en lo institucional o en ambas dimensiones, y que no se sale de esta crisis, cuyos indicadores principales son el endeudamiento externo, la pobreza o la descomposición social, sin reformas institucionales de envergadura y sin un esfuerzo nacional amplio. El tipo de reformas a que se apela, sin embargo, esta muy lejos del lenguaje ideológico y confrontacional utilizado en la década de los sesenta.

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

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

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

... ..
... ..
... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..
... ..
... ..

2. LAS TRANSICIONES INCOMPLETAS

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

Para evitar confusiones, el término democracia alude aquí a un tipo particular de régimen político que resuelve los dos problemas fundamentales de todo régimen cuales son la forma de gobierno y la relación de la gente con el estado, es decir, la ciudadanía, a través de determinados principios y mecanismos: Estado de derecho, vigencia de Derechos Humanos y libertades públicas, soberanía popular y voto universal, elecciones autoridades, alternancia en el poder, pluralismo político-

partidario, subordinación del poder político, autonomía del Poder Judicial, etc.

Los casos más significativos de culminación de transición en 1990, parecen ser parcialmente el de Haití y, sobre todo, los de Nicaragua y Chile.

En Haití, después de golpes de Estado que interrumpieron el proceso de transición post-Duvalier, triunfó en las elecciones con un altísimo porcentaje el candidato sacerdote de tendencia izquierdista Aristide, que expresa el descontento popular por una situación de descomposición nacional y de extrema miseria y el rechazo al débil sistema de partidos.

El caso nicaragüense es significativo porque se trata quizás del único en la época contemporánea en que la instauración de instituciones democráticas, después de una larga historia de dictadura como fue el régimen somozista, se hace a partir de una revolución. Tal revolución culmina en 1990 con la entrega del poder político por parte del partido revolucionario a su oponente vencedor en las elecciones (la coalición dirigida por Violeta Chamorro). Ello le da un resultado claramente democrático a todo el proceso, contra las predicciones al respecto, del gobierno norteamericano. De algún modo el gobierno revolucionario sandinista aparece jugando el papel de gobierno de transición a la democracia, lo que no significa que ésta no tenga

los problemas que afectan todas las recientes transiciones a las que nos referiremos.

El otro caso significativo en esta materia en el año 1990 ha sido el chileno, con la inauguración del gobierno de Patricio Aylwin en Marzo de este año. Y es significativo, entre otras cosas porque se trata casi de la "última de las transiciones" y porque su desarrollo es paradigmático de un primer tipo de situación que enfrenta la democracia en América Latina en esta nueva ola de democratizaciones.

Esta situación puede definirse así: las transiciones a las que hemos asistido, como paso de regímenes militares o autoritarios formalizados a regímenes democráticos, tienden a ser incompletas es decir, a dejar herencias del régimen anterior en la forma de enclaves o residuos autoritarios. Con ello no nos referimos a problemáticas históricas no resueltas por estas sociedades ni por los gobiernos militares como la ausencia de un modelo de desarrollo adecuado, la pobreza, la dependencia, la desorganización social. Aludimos, en cambio, a cuestiones estrictamente atinentes al régimen político que las transiciones no resolvieron y que dejan pendientes para su resolución por parte de los primeros gobiernos democráticos. Completar la transición es el primer desafío de estos gobiernos.

¿En qué ha insistido este proceso de completar la transición y

qué problema ha planteado?. La situación no es homogénea para y todos los países. Pero, en general puede decirse que ahí donde hubo regímenes militares prolongados o de carácter fundacional, es decir que intentaron transformaciones sustanciales en la sociedad y su modelo de desarrollo, con o sin éxito, ellos dejaron como herencia tres tipos de residuos o enclaves autoritarios. Ellos tuvieron una penetración relativamente profunda en el conjunto de la sociedad.

Por un lado, instituciones que entorpecen los procesos democráticos ya sea a nivel constitucional, ya sea simplemente a nivel de leyes comunes, que se expresan en mecanismos electorales sesgados, en limitaciones a la participación y organización popular que prolongan los criterios implantados bajo el régimen autoritario (Tribunales Constitucionales, por ejemplo), autoridades designadas bajo ese régimen que prolongan su mandato o escapan a la voluntad popular (parlamentarios o autoridades municipales).

La presencia de estas instituciones no democráticas obliga a complicadas reformas políticas que, dependiendo del carácter más o menos acotado de la transición según el poder de negociación que tuvieron las Fuerzas Armadas, exigen muchas veces reformas sustanciales a la Constitución, como lo ilustran los casos de Brasil y Chile. Ello no hace sino proyectar las tensiones y el tipo de negociaciones políticas de la transición al primer

período democrático.

En segundo lugar, los nuevos regímenes democráticos heredan actores autoritarios que no se definieron por la opción democrática, sino que fueron forzados o arrastrados a ella, que mantienen una alta cuota de influencia y poder y que requiere un reciclaje o proceso de aprendizaje democrático. El principal de estos actores son las Fuerzas Armadas o, al menos, ciertos núcleos militares duros, que pueden o no coincidir con las jerarquías institucionales de ellas.

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

Así, en las Fuerzas Armadas como un todo, en algunas ramas o en sectores estratégicamente situados de ellas, subsisten las

posiciones no democráticas o nostálgicas del autoritarismo. Estas posiciones pueden adquirir la forma más transparente de directo enfrentamiento al nuevo régimen y búsqueda de su desestabilización, como ha sido el caso argentino, aunque no haya perspectiva ni viabilidad de una neta regresión autoritaria. O la forma de mantención de prerrogativas en que las Fuerzas Armadas no se subordinan al poder político (Brasil). O la de presión por concesiones en relación al tema de los Derechos Humanos al que nos referimos (Uruguay). O la de bunkerización y enclaustramiento institucional (el Ejército en Chile). O, final y más frecuentemente, una combinación de varias de ellas.

Pero la existencia de actores democráticos no queda reducida a sectores de las Fuerzas Armadas. Otros componentes del Estado como el Poder Judicial en algunos casos, núcleos civiles de derecha, a veces ligados a sectores empresariales duros, nostálgicos del autoritarismo, grupos para militares con o sin conexión con las Fuerzas Armadas o con los núcleos de derecha autoritaria, y también sectores que lucharon contra las dictaduras bajo la forma militar y no se integraron al juego democrático en la convicción ideológica que nada sustancial había cambiado con la recuperación o inauguración democrática. Todos ellos ilustran una complicada situación en esta materia, probablemente co-sustancial al tipo de transición que analizaremos.

El común denominador de estas situaciones, de extensión e intensidad muy diferentes, es, la presencia de grupos o sectores renuentes a acatar una completa democratización política de la sociedad y, en algunos casos incluso, las reglas mínimas del juego democrático. Su presencia, puede ser minoritaria o aislada, sin proyección o relativamente neutralizada, y que no implica necesariamente el riesgo inminente de una regresión autoritaria, tiende a activarse en los momentos de tensión o crisis política, sin que esto signifique necesariamente el riesgo inminente de una regresión autoritaria, aunque obviamente pone obstáculos a la plena democratización política.

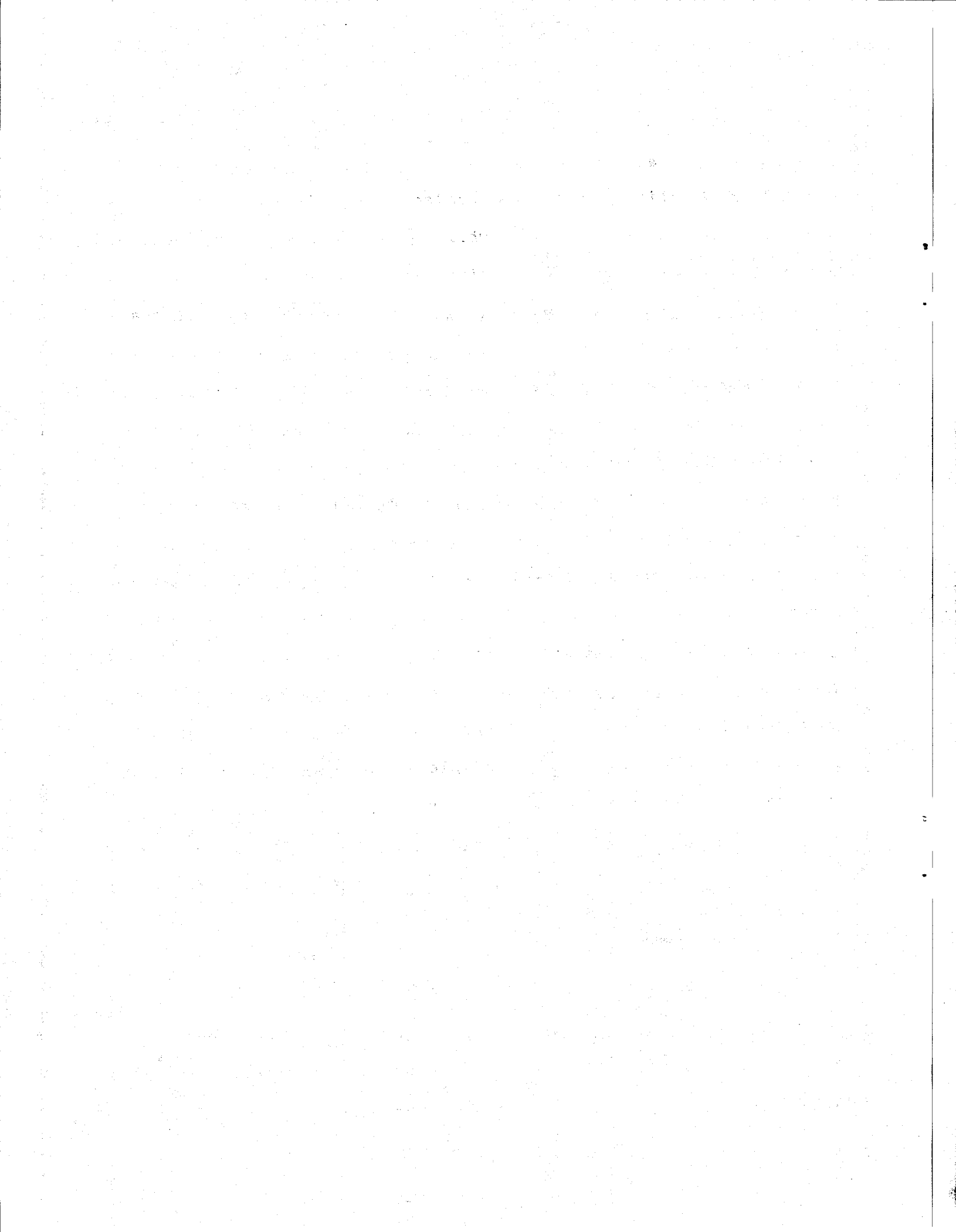
El tercer tipo de enclave o residuo autoritario, es decir de herencia del autoritarismo no superada durante el proceso de transición, se refiere a la cuestión de los Derechos Humanos entendido como el problema de esclarecimiento, reparación, y sanción de los crímenes y violaciones perpetrados por el Estado durante la vigencia de los regímenes militares. Cabe recordar que tanto en los casos de regímenes militares "modernos" (los del Cono Sur), como en los más tradicionales (especialmente Centro América) se produjeron en las últimas décadas asesinatos, desaparecimientos, exilios, detenciones, torturas, relativamente sistemáticas y masivas que van más allá de lo que eufemísticamente se llama "excesos represivos". Tales crímenes estuvieron generalmente a cargo de organismos militares o para militares especializados y se justifican con recursos a sistemas

ideológicos o doctrinarios (por ejemplo, la ideología de Seguridad Nacional y de la Guerra interna).

En torno a este problema se produjeron bajo los regímenes militares movilizaciones y reivindicaciones tanto de opinión pública como de organizaciones sociales, políticas o espirituales. Los militares buscaron protegerse de posibles juicios al implantarse la democracia con medidas tales como leyes de amnistía o pactos con los sectores de oposición cuando se desencadena la transición. De modo que al inaugurarse el régimen democrático existe una conciencia nacional y también una opinión pública internacional que presiona por alguna forma de esclarecimiento, reparación y sanción.

No se conoce ningún caso en la historia en el que este problema haya sido bien resuelto. Pero en todos los casos recientes de transición éste ha sido un tema crucial. Y lo es porque, además de ser de trascendencia para el futuro de la convivencia de una sociedad relativamente traumatizada y donde el tiempo no ha borrado las huellas de esos traumas, plantea un problema político en el interior de la coalición opositora a la dictadura previa. En efecto, dicha coalición fue directamente afectada por la violación sistemática de los Derechos Humanos, como lo ilustra el caso uruguayo donde los sectores democráticos se dividieron en el Plebiscito convocado para resolver esta cuestión. Pero, sobre todo, la importancia política de este problema radica en su

relación con el segundo enclave autoritario al que hemos referido y con la neutralización de los núcleos anti democráticos de las Fuerzas Armadas. Los casos chileno y argentino muestran la estrecha relación que hay entre ambos problemas, donde la búsqueda de impunidad de los militares los lleva ya sea a permanentes demostraciones de fuerza, ya sea a mantener los más altos puestos de autoridad militar en manos de los sectores duros para protegerse. La creación de Comisiones Nacionales de alta legitimidad que investigan lo ocurrido (Comisión Sábato en Argentina y Comisión Rettig en 1990 en Chile), si bien resuelven en parte el problema del conocimiento social de la verdad de las violaciones de Derechos Humanos y son un muy importante momento catártico de la sociedad, no dejan tranquilos ni a los defensores de los Derechos Humanos más activos o a las organizaciones de familiares de víctimas, por cuanto no pueden resolver el problema de la justicia o sanción, ni tampoco a los responsables de tales violaciones que ven en la simple verdad sobre los hechos una amenaza a su seguridad personal e institucional.



3. LA SUPERACION DE LOS RESIDUOS AUTORITARIOS.

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

No se ha hecho aún una evaluación en este campo de la situación centroamericana donde la historia democrática precedente, con la excepción de Costa Rica, es más débil que en las otras regiones ni tampoco cuánto los fenómenos de corrupción, pretorianismo, caudillismo y clientelismo que acompañaron a varios regímenes democráticos antes de la ola autoritaria o a algunos regímenes proto democráticos, fueron capaces de contribuir en términos de esta herencia o enclave cultural no democrático. Este fenómeno nada tiene que ver con la visión etnocéntrica de algunos que exigen la presencia histórica de ciertos valores que favorecerían la democracia y que se darían en algunas sociedades y no en otras, sino que alude a la existencia o no de instituciones prácticas que la experiencia autoritaria haya

podido transmitir a los nuevos regímenes democráticos.

La prolongación bajo el primer o segundo gobierno democrático de las tareas de completar la transición con la superación, neutralización o eliminación de los enclaves autoritarios heredados puede tener un alto costo. No hay que olvidar que estamos frente a gobiernos que además de encarar desafíos deben enfrentar en algunos casos crisis económicas agudas, no sólo estructurales debido al problema de la deuda externa o del agotamiento de un modelo de desarrollo sino también coyunturales de inflación o balanza de pagos, lo que requiere de ajustes de cierta envergadura. Y en todo los casos deben enfrentar problemas propios de la consolidación democrática a los que nos referiremos más adelante. De modo que el tiempo que se tome en resolver los problemas institucionales o de neutralizar los núcleos antidemocráticos de las Fuerzas Armadas o de dar una solución aunque más no sea simbólica a la cuestión de los Derechos Humanos, dificulta los consensos y distrae las energías necesarias para enfrentar los problemas de largo plazo que requieren decisiones en el corto plazo.

Por otro lado, los temas propios de una transición retardada tienden a privilegiar las negociaciones institucionales relativamente cupulares y a los actores tradicionales de la escena política, con lo que se demora la generación de espacios de participación y expresión de la gente y de nuevos actores.

Los temas de la consolidación democrática tienden a privilegiar por el contrario los temas sociales y culturales y, sobre todo, implican la creación de tales espacios, en la medida que la política profesional o clásica ya ha entrado en su cauce normal especializado y no puede dar cuenta de las otras problemáticas de la sociedad. En tanto ésta no puede expresarse "porque todavía estamos en transición" y no deben arriesgarse los precarios equilibrios, las frustraciones y descontentos tienden a aumentar y muchas veces a tomar forma de desilusión o desencanto. La cuestión constitucional en Brasil y las relaciones cívico militares en Argentina, son buenas ilustraciones de estas afirmaciones. Asimismo, el año 1990 en Chile mostró el riesgo que acarrea la prolongación de enclaves institucionales cuando hay que enfrentar tareas más propias de la construcción del futuro y no se tienen los instrumentos para gobernar efectivamente.

Entre las lecciones que arrojan las transiciones contemporáneas incompletas a las que nos estamos refiriendo, respecto de esta etapa de superación de enclaves heredados, está la necesidad para los gobiernos de contar con una estrategia global de enfrentamiento de ellos. Esto porque es evidente la interrelación entre las conductas de las Fuerzas Armadas frente al poder político, su posible impunidad por los crímenes cometidos y el grado de poder institucional efectivo con que cuenta el gobierno democrático. Toda la experiencia muestra que

el tratamiento aislado de cada uno de los enclaves por parte del gobierno, sin una negociación de conjunto en que se incorpore a los sectores civiles que apoyaron al régimen militar y a los que hay que crear espacios de solidarización con los militares, lleva a la continua dependencia del gobierno respecto de su oposición, pero sobre todo al permanente desafío y chantaje por parte de los núcleos militares duros.

En este sentido, en 1990 nuevamente es paradigmático el caso chileno. Ahí las fuerzas democrática en el gobierno no tuvieron una estrategia de tratamiento global de estos enclaves y no pusieron, aprovechando el período de estado de gracia del gobierno inaugurado en Marzo de 1990 y la ausencia de la crisis económica que caracterizó casi todas las otras transiciones, la reforma institucional como tarea prioritaria. Prolongar desde el Estado los acuerdos que se hicieron con sectores de derecha democrática en 1989 para flexibilizar el marco constitucional y completar la reforma institucional o política, concentrando en ello todas las energías políticas, habría permitido transformar la mayoría social, política y electoral en mayoría institucional que supera el conjunto de enclaves heredados. el tratamiento por negociaciones puntuales de cada uno de estos problemas arriesga un desgaste relativo del gobierno.

Si completar es sólo una de las tareas que deben acometer los primeros gobiernos democráticos, siendo la otra el inicio de las

tareas de consolidación a las que ya nos referiremos, es posible medir la envergadura de los desafíos que ellos enfrentan. De ahí que uno de los puntos claves de estas transiciones y consolidaciones sea la capacidad que tengan las fuerzas democráticas que lucharon contra los regímenes militares, para permanecer unidas y constituir bloques sociales, políticos, electorales que puedan generar gobiernos de mayorías capaces de gobernar efectivamente. Tales mayorías pueden aislar a los núcleos no democráticos o nostálgicos del autoritarismo, superar las herencias legadas por éste enfrentando las tareas de consolidación y evitar las oposiciones desleales.

Quizás por ser una de las últimas transiciones, que aprende de las otras experiencias como se pudo ver en el plebiscito de 1988 y en la participación en las elecciones de 1989, el caso chileno es una excepción a un panorama desolador en esta materia. Ahí prácticamente todas las fuerzas políticas que lucharon contra la dictadura de Pinochet, constituyeron la Concertación de Partidos por la Democracia. Esta coalición ganó las elecciones presidenciales y parlamentarias de Diciembre 1989, y se constituyó en el primer gobierno democrático después de casi dos décadas de dictadura, aún cuando, por residuos institucionales del régimen precedente, no pudo obtener la mayoría en el Senado. Lo que interesa resaltar de este caso es que es el único en los últimos tiempos, en que las grandes fuerzas democráticas y progresistas (para Chile, el Centro, sobre todo expresado en la

Democracia Cristiana, y la Izquierda, sobre todo expresada en los socialistas), cuyo enfrentamiento es parte de las causas del derrumbe democrático, constituyen una coalición de gobierno al recuperarse la democracia.

Los procesos electorales y los cambios de gobierno en Argentina y, en el año 1990, en Brasil, Uruguay, Perú, Nicaragua, por citar algunos casos, y aún cuando ellos no hayan sido siempre traumáticos, dan cuenta de esta realidad. En ella, los primeros gobiernos post-dictatoriales se enfrentan a una oposición que proviene de las propias fuerzas democráticas con las que lucharon contra la dictadura, lo que los transforma rápidamente en gobiernos minoritarios. Se impide así una mínima continuidad de las política en una situación en que ello es necesario dada la precariedad económica e institucional del país. el caso peruano es un caso extremo donde ninguno de los dos primeros gobiernos posteriores al régimen militar pudo asegurar su proyección democrática para el próximo período y en las elecciones de 1990 mostró un alto grado de descomposición de las fuerzas políticas más importantes en el período de lucha contra el régimen militar. No es extraño que esta crisis de consensos básicos que vayan más allá del puro acuerdo democrático, se exprese en profundos descontentos sociales, adquiriendo a veces forma de movilizaciones populares violentas y de desorganización social. Se abren, así oportunidades al surgimiento de liderazgos no tradicionales que no tienen raíces sólidas fuerzas políticas o

sociales y que si bien cuestionan los estilos más cupulares y hacen una amplia convocatoria, por la misma coyunturalidad y fragilidad de sus apoyos reproducen una situación de inestabilidad e incertidumbre y arriesgan la regresión populista. Los casos peruanos y brasilero de 1990 son una ilustración de esto último, aunque también lo son en cuanto expresión del descontento, el caso argentino, el de Nicaragua y el de Guatemala.

El síndrome de la división de las fuerzas democráticas entre quienes administran el término de la transición y las consolidaciones desde el Estado, y quienes administran el descontento y procesan las demandas sociales, "pasando la cuenta" al gobierno, se prolongó durante este año, en forma dramática en los casos mencionados, en forma más atenuada en el caso uruguayo y con la excepción hasta ahora del caso chileno señalado en el párrafo anterior. Ello arroja una deuda sobre la posibilidad de consensos nacionales sólidos por las tareas de más largo alcance que plantea la década.

... ..
... ..
... ..

... ..
... ..

... ..
... ..

... ..
... ..

... ..
... ..

... ..
... ..

... ..
... ..

... ..
... ..

... ..
... ..

4. LA DEMOCRATIZACION POLITICA

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

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

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

En todos ellos el problema es el de la democratización política es decir el asegurar que los principios e instituciones y mecanismos democráticos se extiendan en toda la vida política,

por un lado, y, que, por otro, ellos sean los que efectivamente procesan las demandas de la sociedad en el plano de las decisiones políticas. Pueden existir mecanismos de decisión que afectan a la sociedad imperfectos democráticamente o ámbitos de ella en que no están presentes los mecanismos democráticos. O pueden existir instituciones democráticas formalizadas pero donde los poderes fácticos son los que deciden por encima de tales instituciones. Completar o extender la democracia política y hacerla efectiva como régimen, son dos de los procesos que componen lo que hemos denominado democratización política, más allá de los procesos de transición propiamente tales.

La necesidad de completar y extender la democracia apunta necesariamente a profundas reformas institucionales, las que pueden adquirir formalizaciones como asambleas constituyentes o reformas propiamente constitucionales. Es el caso de Colombia, donde el consenso en que la institucionalidad democrática era restringida y de escasa legitimidad expresada en los altos niveles de abstención electoral y en la violencia política que ha producido la muerte de relevantes líderes, llevó a la celebración de elecciones para asamblea constituyente en Diciembre de 1990. En ellas, sin embargo, sólo se alcanzó una participación electoral apenas superior al cuarto del electorado. En República Dominicana, el problema se expresó en una extrema fragilidad de las instituciones democrática en las elecciones presidenciales de 1990, cuestionadas en su legitimidad por

acusaciones de fraude, lo que apunta también a la necesidad de reforma en los sistemas electorales y las instituciones que garanticen que las elecciones sean real expresión de la voluntad popular.

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

Pero el problema en muchos casos no radica sólo en la ausencia de instituciones y mecanismos democráticos que lleva a la reforma ya sea de las constituciones o del aparato legal para permitir la modificación o creación de ellos. La cuestión básica suele ser también la irrelevancia de las instituciones democráticas existentes para constituirse en el canal en que se expresan las ofertas y demandas políticas. Ello puede deberse a la existencia de poderes fácticos tales como una potencia externa (caso de Panamá), o como los militares o grupos paramilitares (caso centroamericano), o poderes del Estado no sometidos al control democrático (Justicia o Policial), o fenómenos delictivos o de

descomposición como el narcotráfico o la corrupción, o procesos de desorganización sociales sin canales de expresión y participación. Todo ello hace ilusorio la vigencia de un régimen democrático, aún cuando no exista otro régimen formalizado que se le oponga como alternativa. Es decir, pueden existir mecanismos democráticos, sin que ellos sean el espacio efectivo de la vida política. Los casos de Colombia, en parte, Guatemala, Argentina y Perú parecen mostrar este riesgo. Las reformas políticas necesarias en esta situación son mucho más profundas, pues van más allá de la construcción de mecanismos institucionales. Ellas suponen cambios en otras esferas de la sociedad, eliminación de poderes fácticos y de procesos extra institucionales arraigados en los más importantes actores sociales y políticos, es decir, recomposición radical del sistema político.

Por el contrario, la situación boliviana de los últimos años parece mostrar una cierta recomposición de un sistema político que se caracterizó por los rasgos indicados y su inestabilidad durante décadas. En este caso, se contradice la predicción que tales recomposiciones deben hacerse desde una conducción de derecha o conservadora. Y se reafirma la hipótesis que no son posibles estas recomposiciones sin la creación de un espectro inclusivo de todas las fuerzas políticas y de consensos básicos sobre las reglas del juego entre tales fuerzas.

5. LA CONSOLIDACION DEMOCRATICA

Las transiciones e inauguraciones democráticas, la superación de enclaves autoritarios, la reforma o extensión de instituciones y mecanismos democráticos o la recomposición del sistema político en su integridad, son procesos de construcción democrática, pero no agotan la problemática de ésta. Desde el inicio de un régimen democrático, por insuficiente que éste sea, se hace presente el problema de su consolidación. Es decir, puede haberse terminado una dictadura y ceder paso a una democracia, o puede haberse hecho reformas que completen el carácter democrático de un régimen político, pero sigue en pie la cuestión de su estabilidad y reproducción en el tiempo. Obtenida la democracia, por imperfecta que sea, se plantea el problema de su mantención y consolidación.

Este problema de la consolidación democrática se expresa de manera distinta para los diversos casos nacionales. Por un lado, están los países que acaban de terminar su transición, donde el riesgo principal es el de una regresión autoritaria provocada sea por incapacidad del nuevo gobierno, sea por la persistencia de los actores autoritarios. Por otro lado, están los países que ya han completado la transición y superado o neutralizado los enclaves autoritarios y eliminado el riesgo inmediato de regresión autoritaria.

Desde el punto de vista de los gobiernos y regímenes democráticos recién instalados, lo que aparece como más relevante es el hecho que ambas tareas, completar la transición e iniciar la consolidación, no se dan en secuencia cronológica sino simultáneamente. Ella plantea con más fuerza la necesidad de gobiernos mayoritarios no sólo política y electoralmente, sino social e institucionalmente.

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

Sin embargo, aunque un régimen político no es reductible a factores estructurales de cualquier tipo, ya sea económico o sociales, sino que es una creación histórica de los actores y

sujetos sociales y políticos, tales factores actúan precisamente a través de la mediación y creación por parte de estos actores. Y, en este sentido, no puede negarse que en América Latina, la idea de la democracia ha estado siempre ligada a un principio ético de integración o democratización social, es decir, de eliminación de desigualdades y de participación de la gente en las decisiones que les conciernen. La historia de estas democracias no se entiende sin la continua apelación y negociación de este ideal. Y ello obliga a los actores a buscar la legitimidad de este régimen en la realización de este principio.

No se trata tanto de un determinado modelo de desarrollo ni menos de la pretensión neo-liberal que la garantía de un régimen democrático yace en el llamado modelo de mercado o economía abierta. No sólo hay aquí de nuevo la falacia del determinismo económico que ha sido refutada por la experiencia histórica. Además, los intentos neo-liberales extremos con la obsesión por la privatizaciones y el desmantelamiento del Estado han dejado a estas economías más vulnerables a las crisis económicas internacionales, y sobre todo, han provocado un fenómeno de desintegración societal proclive a situaciones anómicas y explosiones sociales sin canales de integración. Todo lo cual juega a favor de desestabilizaciones y no de consolidaciones democráticas. Como lo muestra la derrota electoral de la candidatura de derecha en Perú, identificada en extremo con este

modelo y con sus connotaciones clasistas, hay un enorme rechazo popular a este tipo de soluciones.

Es evidente que los modelos de desarrollo y de inserción internacional asociada a ellos no determinan un régimen político, pero tampoco son neutros en cuanto a los efectos que pueden tener sobre su estabilidad, fortalecimiento o debilidad. En este sentido, vale la pena recordar que la situación de América Latina en esta década que se inicia, se asemeja a la vivida por la región a comienzos de los treinta. Ahí la combinación de una crisis del esquema de dominación social, del orden oligárquico, con una crisis del modelo de desarrollo "hacia afuera", dio origen a una modalidad de desarrollo e inserción internacional, conocida como modelo de "desarrollo hacia adentro" o industrialización sustitutiva con creciente intervención estatal. En el plano socio-político, una nueva forma de relación entre Estado y sociedad o nueva matriz política sucedió a la pauta oligárquica. Con diversas variaciones, y habiendo países que se saltaron esa etapa como parece ser el caso centroamericano donde la dominación oligárquica y el viejo modelo de desarrollo continuaron hasta avanzado el siglo, predominó el llamado "Estado de compromiso" y las diversas formas de populismos que podían darse bajo formas democráticas o autoritarias. La gran incorporación a la sociedad de masas, la llamada "democratización fundamental" se produce en estas décadas.

BIBLIOTECA
FLACSO
SANTIAGO

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

Los regímenes militares de los sesenta y setenta y los experimentos neo-liberales de los setenta y ochenta, están, en líneas gruesas, asociados al intento fundacional de cambiar el modelo de desarrollo e inserción institucional y la matriz de relaciones entre Estado y Sociedad.

Hacia fines de los ochenta, y más allá de la crisis y caída de las dictaduras que obedecen a otra serie de factores, este intento muestra su debilidad al haberse identificado demasiado con un simple esquema de desmantelamiento del esquema desarrollista y al haberse mantenido o aumentado la desigualdad social. La experiencia redistributiva en 1990 intentadas por México y Chile, por citar dos ejemplos de contextos políticos diferentes, a través de programas estatales focalizados (Fondos de Solidaridad) son expresiones de la insuficiencia de los modelos neo-liberales para dar cuenta del principio ético de democratización social asociado indisolublemente a la democracia política en América Latina.

Pero, sobre todo, es significativo que en 1990, la CEPAL después de años de reflexión sobre su propio modelo de desarrollo hacia adentro y sobre la evolución y experimentos económicos de las últimas décadas, lance su nueva propuesta de "transformación productiva con equidad". En ella se trata de dar cuenta de la necesidad, a la vez, de redefinir el modelo de inserción internacional de estos países y de terminar con la extrema pobreza acumulada e integrar a la gran masa de excluidos hasta ahora.

Así, la ola de transiciones y democratizaciones políticas parece coincidir con la necesidad de una profunda redefinición económica que se aleja de los modelos conocidos hasta ahora, aunque retoma elementos de todos ellos. No se trata que esta redefinición económica asegure la consolidación democrática, sino que se trata que en la conciencia y práctica de los actores sociales existe una creciente valorización a la vez de la autonomía y de la interrelación de ambos fenómenos.

La consolidación democrática está asociada, entonces, a un factor propiamente histórico-político, cual es la deseabilidad democrática por parte de los actores significativos. Esta implica la renuncia tanto a otro tipos de regímenes políticos como a la subordinación de la cuestión del régimen a proyectos históricos globales.

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

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

A la crítica ingenua al estatismo que vió en el desmantelamiento

el Estado, las privatizaciones y el desarrollo de mecanismos corporativos de autorregulación, el nuevo paradigma del desarrollo para las democracias de estos países, ha sucedido en los últimos años y con un énfasis especial al terminar la década, la concepción de una reforma del Estado, que lo haga más participativo y ágil y fortalezca su papel redistributivo y de agente del desarrollo. Los procesos de modernización, reforma del Poder Judicial y la administración pública, tecnificación y descentralización estatal, a que se han orientado los esfuerzos más recientes de reforma en diversos países, dan cuenta de esta tendencia.

Ello se ve complementado con la necesidad de un control político sobre ese Estado a través del fortalecimiento del sistema de partidos que asegure, a la vez, la autonomía con respecto del Estado, la inclusividad y representatividad de todo el espectro y de todas las fuerzas sociales e ideológicas y la conformación de mayorías sociales y políticas sólidas. Las reformas del sistema electoral, las incorporaciones al juego político de sectores hasta ahora marginados o auto marginados, los proyectos de modernización de los partidos y la legislación sobre estos temas son expresivos de este fenómeno. A ellos hay que agregar un debate de enorme trascendencia para el futuro, que estuvo presente en los finales del gobierno de Alfonsín en Argentina y en la Constituyente de Brasil, aunque no hayan prosperado sus iniciativas respectivas. Es el referido al sistema de gobierno.

Su importancia radica en que tiene directa incidencia en la construcción de coaliciones de gobierno mayoritarias que aseguren la continuidad de las políticas públicas, sin suprimir el pluralismo y la diversidad. Se trata del paso del presidencialismo extremo a fórmulas más flexibles de semi-presidencialismo o semi-parlamentarismo.

Pero el fortalecimiento tanto del Estado como del régimen político pueden ser vistos como demasiado abstractos y lejanos para una población, en su mayoría jóvenes, que ve profundamente afectadas sus pautas de comportamiento colectivo en los últimos tiempos. De modo que ello va acompañado, a veces en forma confusa, por el fortalecimiento también de la sociedad civil, de los actores y movimientos sociales autónomos, y de espacios sociales y culturales de participación y expresión. La renovación del mundo empresarial, y su crecimiento y diversificación, así como de los movimientos que apuntan menos a la defensa corporativa que a la lucha por un interés general desde una óptica particular, con un carácter menos globalizante y antagonístico que en los sesenta, la transferencia de poder a las esferas de decisión local o comunitarias, etc., son ejemplos de estos procesos de densificación o fortalecimiento de la sociedad y actores sociales.

Así, la consolidación democrática en estos países está ligada de

un modo no mecánico sino por la acción de los sujetos sociales a las transformaciones del modelo de desarrollo, pero, sobre todo, al cambio de las relaciones entre Estado, partidos y sociedad y a la autonomización, reforzamiento y complementariedad de estas tres dimensiones. Dicho de otra manera, al cambio en el estilo y la cultura política en los cuales se desarrollaron tanto los populismos, como los autoritarismos, como los movimientos cíclicos e inestables de autoritarismo y democracia.

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

Santiago, Marzo 1991

Referencias Bibliográficas.

Cavarozzi, Marcelo (1990): "Más allá de las Transiciones. Reflexiones sobre el largo plazo en la Política Latinoamericana" Boston, MIT

CEPAL (1990): Transformación Productiva con Equidad. Santiago: Naciones Unidas-CEPAL

Council of Freely Elected Heads of Government (1990): 1990 Elections in the Dominican Republic: Report of an Observer Delegation. USA: National Democratic Institute for International Affairs and the Carter Center of Emory University.

Garretón, M.A. (1989): "Las Condiciones Socio-Políticas de la Inauguración Democrática en Chile 1990" Revista Paraguaya de Sociología. 26/76: 7-24.

Garretón, M.A. (1991): "Transición. Asimilar la Profunda Experiencia". Revista Convergencia 19/20: 7-14.

Garretón, Manuel Antonio (1991): "La Democratización Política de América Latina y la Crisis de Paradigmas". Santiago. FLACSO-Chile.

Graciarena J. y Franco R. (1981): Formaciones Sociales y Estructuras de Poder en América Latina. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Hermosilla, Enrique (1990): "Cronología Política Latinoamericana 1990" (Elaborada para este trabajo a partir del Foreign Broadcast Information Service). Santiago: FLACSO-Chile.

Karl, Terry Lynn (1990): "Dilemas de la Democratización en América Latina" California, Stanford University.

Lowenthal, Abraham (1990): "Latin American Democracy in the 1990: A Sober Appraisal" (Draft). California. University of Southern California.

Lozano, Wilfredo (1990): "Las elecciones Dominicanas de 1990: Del Reacomodo Político a la Crisis de Legitimidad de los Populismos Reales" Santo Domingo, FLACSO- Programa República Dominicana.

Schmitter, Philippe y Karl, Terry Lynn : What Kind of Democracies are Emerging in South America, Central America, Southern Europe and Eastern Europe?. California. Stanford University.

Weffort, Francisco (1990): "A America Errada". Sao Paulo, CEDEC.

